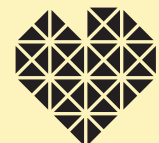




Ahvenanmaan energiaoikeudelliset erityispiirteet

Selvitys FLEXe demo -projektia varten

JOONAS WIDLUND



Julkaisija Vaasan yliopisto	Julkaisupäivämäärä Marraskuu 2018
Tekijä(t) Joonas Widlund OrcID	Julkaisun tyyppi Selvitys Julkaisusarjan nimi, osan numero Vaasan yliopiston raportteja, 11
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Johtamisen yksikkö Julkisoikeus PL 700 65101 Vaasa	ISBN 978-952-476-836-8 (verkkoaineisto) URN:ISBN: 978-952-476-836-8 ISSN 2489-2580 (Vaasan yliopiston raportteja 11, verkkoaineisto) Sivumäärä Kieli 93 Suomi

Julkaisun nimike

Ahvenanmaan energiaoikeudelliset erityispiirteet: selvitys FLEXe demo -projektia varten

Tiivistelmä

Tämän julkisoikeudellisen selvityksen tarkoituksena oli tarkastella Ahvenanmaan sääntely-ympäristön soveltuvuutta FLEXe demo -hankkeen toteuttamisen kannalta. FLEXe demo -hankkeen päämääränä on rakentaa Ahvenanmaalle energiajärjestelmä, joka nojaa uusiutuvien energialähteiden käyttöön. Kyseessä on demonstraatiohanke, jossa pyritään myös selvittämään ja ratkaisemaan tällaiseen energiajärjestelmään sisältyviä haasteita. Tässä selvityksessä on perehdytty hankkeen oikeudellisiin kysymyksiin. Selvityksessä tuli näin ollen ottaa huomioon Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman merkitys energiaoikeudelliselle sääntelylle, Suomen kansallisen sääntelyn ja Ahvenanmaan oman sääntelyn välinen suhde, sekä EU:n sääntelemä energia- ja kilpailuoikeus sekä valtioneuvoston asiat.

Selvityksessä on eri sääntelytahojen lisäksi myös jouduttu ottamaan huomioon EU:n muutostilassa oleva energiaoikeus sekä laajemmassa mitta-kaavassa teknologisesti kehittyvä energia-ala ja sen mukanaan tuomat oikeudelliset kysymykset. Tästä johtuen esimerkiksi käyttäjälähtöisyyttä tai energian varastointia koskevan sääntelyn osalta selvityksessä on jouduttu pitäytymään tulevan sääntelyn sisällön arvioinnissa. Keskeisimmiksi oikeudellisiksi painopisteiksi tässä työssä osoittautuivat EU:n energiamarkkinoiden sääntely sekä valtioneuvoston sääntely.

Selvitys osoittaa, että Ahvenanmaan itsehallinnollinen asema muodostaa sille tietyin osin erityisen oikeudellisen aseman. Tämän erityisaseman juuret ulottuvat itsehallintolain 18 §:ään, josta seuraa Ahvenanmaan itsenäinen toimivalta elinkeinotoiminnan sääntelyn osalta. Tämän itsenäisen toimivallan ja Ahvenanmaan verotuksellisten erityispiirteiden vaikutuksia EU:n energiasääntelyn toteutumiseen maakunnassa on pyritty avaamaan

tarkemmin tässä selvityksessä. Ahvenanmaan asema ei selvityksen perusteella näytä johtavan merkittävien derogaatioiden toteutumiseen maakunnassa. Derogaatiomahdollisuuden osalta arviointia tosin vaikeutti soveltuvan oikeustapausaineiston puute. Tästä johtuen arviointi perustuu suurilta osin teoreettiseen aineistoon. Perusoikeuksien kohdalla kävi ilmi, että EU:n perusoikeuskirja ja Suomen perustuslaissa säännellyt perusoikeudet koskevat myös Ahvenanmaata sellaisenaan. Niistä poikkeaminen tai niiden kevyempi valvonta ei siis toteudu Ahvenanmaan itsehallinnon nojalla. Valtiontuen hyväksyttävyyden kannalta keskeisenä arvioinnin kohteena on selektiivisyyskriteerin soveltuminen maakuntaan. Valtiontukiasioissa maakunta tulisi käsittää tosiasiallisesti autonomisena alueena, eikä osana Suomea, jotta kielletyn valtiontuen määritelmä ei todennäköisesti täytyisi. Suomen osallistuminen Ahvenanmaalla toimivien uusiutuvia energialähteitä hyödyntävien voimaloiden tuotantotuen kustannuksiin on myös osoittautunut ongelmalliseksi, mikä osaltaan rajoittaa maakunnan itsehallinnon suomia sääntelyllisiä vapauksia.

Asiasanat

Energiaoikeus, energiamarkkinat, Ahvenanmaa, Ahvenanmaan itsehallintolaki, uusiutuvat energialähteet, EU-oikeus

Kannen kuva: Lindfors, T. (2015). Åland / Ahvenanmaa. <https://flic.kr/p/rsCh4D>. CC BY-NC-SA 2.0.

Sisällys

1	JOHDANTO	1
2	AHVENANMAA SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖNÄ.....	2
2.1	Itsehallinnon perusteet	3
2.2	Toimivallan jako	4
2.2.1	Lakien ennakkovalvonta	7
2.3	Ahvenanmaa ja EU.....	8
2.3.1	Ahvenanmaan aseman vertaaminen Man-saaren asemaan	12
2.4	Ahvenanmaan sähkömarkkinoiden sääntely.....	12
2.4.1	Ålands energimyndighet	13
3	SÄHKÖMARKKINOIDEN SÄÄNTELY	14
3.1	Kolmas energiapaketti.....	15
3.1.1	Derogaation mahdollisuus sähkömarkkina- direktiivissä	16
3.1.1.1	Kolmansien pääsy verkkoon	16
3.1.1.2	Eriyttäminen	17
3.1.1.3	Säännöksistä poikkeaminen.....	19
3.1.1.4	Toteutunutta derogaatiokäytäntöä EU:ssa.....	22
3.2	SEUT 194 artikla.....	23
3.3	Clean Energy for All Europeans -paketti	25
3.3.1	Nykyinen sääntely ja muutokset.....	25
3.3.1.1	Jakeluverkonhaltijoita (DSO) koskeva sääntely ja sen tulevaisuus	26
3.3.1.2	Älykäs sähkömittaus.....	29
3.3.1.3	Sähkön varastointi.....	30
3.3.1.4	Paikalliset energiayhteisöt	31
3.3.1.5	Energiaköyhyys.....	31
3.3.1.6	Uusi sähkökauppa-asetus	32
3.3.1.7	RED II	33
3.4	Verotus	34
3.5	Yhteenveto sähkömarkkinasääntelystä.....	35
4	VALTIONTUKI- JA KILPAILUSÄÄNTELY.....	37
4.1	Ryhmäpoikkeusasetus ja suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle	38
4.2	Ahvenanmaa ja EU:n valtiontukisäännöt.....	43
4.2.1	Asianosaisasema.....	43
4.2.2	Ahvenanmaa erillisenä alueena valtiontuen määrittelyssä	44
4.2.3	Saaristo-olosuhteet	46
4.3	Suomen ja Ahvenanmaan energiatukijärjestelmien yhteensopivuus ja vertailu	47
4.3.1	Tuotantotukilaki	47

4.3.2	Laki edellytyksistä osallistua tietyissä maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin	49
4.3.3	Ahvenanmaa ja verotus	50
4.3.4	Suomen uuden tukijärjestelmän suunnittelu ja valmistelu	54
4.3.4.1	Kehitys muissa maissa	54
4.3.4.2	Suomen tukijärjestelmän tulevaisuus	58
4.3.5	Tukijärjestelyt Ahvenanmaalla	59
4.4	Kilpailun sääntely energiamarkkinoilla	61
4.5	Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut PreussenElektra ja Ålands Vindkraft	62
4.6	Oikeuskäytäntö ja tavaroiden vapaa liikkuvuus	65
4.7	Yhteenveto valtioneuvoston ja kilpailusääntelystä	66
5	KÄYTTÄJÄLÄHTÖISYYS	68
5.1	Pientuottajat	68
5.2	Älykkäät mittausjärjestelmät	70
5.3	Energiayhteisöt	71
5.4	Yhteenveto käyttäjälähtöisyydestä ja kuluttajan asemasta	73
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	74

Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
EuVL	Euroopan unionin virallinen lehti
IHL	Ahvenanmaan itsehallintolaki 16.8.1991/1144
PeL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

1 JOHDANTO

Tämä selvitys, joka valmistui 24.5.2018, on laadittu Vaasan yliopiston julkisoikeuden oppiaineessa FLEXe demo -hanketta varten. FLEXe, eli flexible energy system demonstration -hankkeen tavoitteena on muokata Ahvenanmaasta tulevaisuuden energijärjestelmän mallialue. Tässä selvityksessä on tarkasteltu tämän tavoitteen oikeudellisia ulottuvuuksia.

Tämän pääasiassa ympäristö- ja energiaoikeudellisen selvityksen tarkoituksena on esitellä Ahvenanmaan itsehallinnollista asemaa, sähkömarkkinoiden nykyisen ja tulevan sääntelyn sisältöä, EU:n valtiontuki- ja kilpailulainsäädännön vaikutusta erilaisten uusiutuvan energian tukijärjestelmien suhteen, ja käyttäjälähtöisyyden periaatetta ja kuluttajan asemaa muuttuvilla energiamarkkinoilla. Selvityksen kannalta oleellinen sääntely muodostuu EU-oikeudellisesta ja kansallisesta sääntelystä, tosin kansallinen sääntely pitää tässä tapauksessa sisällään niin Suomen (valtakunnan) ja Ahvenanmaan (maakunnan) sääntelyn. Yhtenä painopisteenä on Suomen ja Ahvenanmaan sääntelyn vuorovaikutus itsehallintoon perustuvan toimivallan jaon puitteissa ja toisena painotuksen kohteena on Ahvenanmaan saariaseman ja itsehallinnon mahdollisesti aiheuttama erityisasema EU-sääntelyn eri osa-alueilla.

Selvityksen haasteena on tällä hetkellä suuressa muutostilassa olevan energia-alan, ja sitä myötä myös energiaoikeuden, virtauksien huomioiminen ja ennakoiminen. Esimerkiksi varastointia koskevan sääntelyn kohdalla käy nopeasti ilmi, että kovin pitkälle meneviä linjauksia on lähes mahdotonta tehdä. Tämän vuoksi selvityksessä otetaan huomioon myös unionin ja kansallisen energiasääntelyn yleisemmät linjat, jotka auttavat muodostamaan kokonaiskuvan siitä, mitä eurooppalainen energiaoikeus on ollut, on nykyisellään, ja tulee olemaan tulevaisuudessa.

Työn ohjaajina toimivat HTT, OTM Niina Mäntylä ja OTT, VT Kristian Siikavirta. Selvitystyön tilaajana ja rahoittajana toimivat Business Finland ja CLIC Innovation, jonka yhteyshenkilöille Tommy Jacobsonille ja Pia Saarelle osoitan vielä erikseen kiitokset tuesta selvityksen valmistelussa.

2 AHVENANMAA SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖNÄ

Ahvenanmaan itsehallintoaseman oikeudellinen perusta on Ahvenanmaan itsehallintolaissa (Självstyrelselag för Åland, 1144/1991)¹. Itsehallintolaissa säännellään muun muassa maakunnan toimielimistä, kotiseutu-oikeudesta, maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallan jaosta, maakunnan taloudenhoidosta sekä Ahvenanmaan kansainvälisistä velvoitteista, mukaan lukien Euroopan unioniin liittyvät asiat. PeL 120 § vahvistaa omalta osaltaan Ahvenanmaan erityisaseman ja delegoi tarkemman sääntelyn itsehallinnon sisällöstä itsehallintolaille.

Ahvenanmaan itsehallinnollinen asema syntyi ensimmäisen itsehallintolain (124/1920) johdosta, mutta sen juurien voi katsoa ulottuvan aina Krimin sodan jälkeiseen Ahvenanmaan linnoittamattomuussopimukseen vuodelta 1856. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen, ja Suomen itsenäistyttyä, syntyi Suomen ja Ruotsin välinen kiista Ahvenanmaan asemasta. Tilanteen ratkaisemiseksi ensimmäinen itsehallintolaki säädettiin vauhdilla 1919-1920 ja Ahvenanmaan edustuselin antoi sille lopulta hyväksyntänsä 1921, sen jälkeen, kun Kansainliitto oli antanut päätöksensä Suomen ja Ruotsin kiistassa Ahvenanmaasta ja määrännyt Suomen säätämään lisätakeet maakunnan autonomialle.²

Ensimmäisen Ahvenanmaan itsehallintolain jälkeen on säädetty toinen Ahvenanmaan itsehallintolaki (670/1951) ja kolmas, ja nykyinen, itsehallintolaki (1144/1991). Uudistustarpeen syitä katsottiin olevan varsinkin aikaisemmin voimassa olleen itsehallintolain vanhanaikaisuus sekä lainsäädäntövallan jakautumisen ja hallintoasioihin liittyvän ratkaisuvallan tarkastamisen tarve, nimenomaan siitä lähtökohdasta, että lainsäädäntö- ja ratkaisuvallaa tuli siirtää maakunnalle. Lisäksi uudistuksessa pyrittiin selventämään itsehallintolain roolia lakihierarkiassa.³

¹ Kyseessä on kolmas Ahvenanmaan itsehallintolaki. Aiemmat itsehallintolait ovat 670/1951 ja 124/1920.

² Jyräki 2000: 11–14. Ks. HE 73/1990 s. 8–10, jossa kuvataan Ahvenanmaan aseman historiallinen kehitys tarkasti. Hallituksen esitykseen pohjautuu myös oikeusministeriön mietintö 2013: 79–80. Sopimus muutti Ahvenanmaan aseman kansainväliseksi kysymykseksi suurvaltojen sotilasstrategisten intressien vuoksi, ja tämä kansainvälinen pohjavire edesauttoi vahvan autonomian syntyä 1920-luvulla. Ensimmäisen maailmansodan päättymisen ja Suomen itsenäistymisen jälkeen erilaiset poliittiset ja yhteiskunnalliset vaikuttimet johtivat nopeasti epävarmuuteen Ahvenanmaan asemasta osana Suomea. Suurvaltojen kiinnostus Ahvenanmaata kohtaan kumpusi sen strategisesta merkityksestä ja demilitarisoinnin perusteet oli luotu jo vuoden 1856 linnoittamattomuussopimuksella. Tämä kansainvälinen huomio teki saariryhmän asemasta merkittävämmän kuin pelkästään Suomen sisäpoliittisen tai Suomen ja Ruotsin suhteita koskevan kysymyksen. Itsenäistymisen jälkeen Suomen ruotsinkielinen vähemmistö aloitti pyrkimykset oman kulttuurinsa ja kielensä suojaamiselle ja osittain niiden pohjalta myös Ahvenanmaalla virisi pyrkimyksiä Suomesta irtautumiseen. Näiden pyrkimysten syntyyn vaikuttavat myös ympäri maailmansodan jälkeistä Eurooppaa esiintyneet autonomiapyrkimykset eri vähemmistöjen toimesta. Ahvenanmaalla tämä liikehdintä ei kuitenkaan tähdännyt itsenäistymiseen, vaan Ruotsiin liittymiseen. Kansainvälistä painetta Suomen suuntaan lisäsi myös Ranskan pääministerin tuki Ahvenanmaan pyrkimyksistä Ruotsin suuntaan.

³ HE 73/1990 vp. s. 5.

2.1 Itsehallinnon perusteet

Itsehallinto-termin liittyy tiettyjä ongelmia, erityisesti johtuen sen käytöstä niin kuntien, yliopistojen kuin Ahvenanmaan itsehallinnon kuvaamisessa. Ahvenanmaan itsehallinto eroaa merkittävästi kahdesta ensin mainitusta sekä laajuuden että muodon perusteella. Ahvenanmaan itsehallinto sisältää autonomisen toimivallan tietyillä aloilla, ja tämä on toteutettu siirtämällä lainsäädäntövaltaa ja muita valtion tehtäviä Ahvenanmaan oman edustuselimen, maakuntapäivien, toimivallan sisälle. Toinen merkittävä piirre Ahvenanmaan itsehallinnossa on sen perusteiden vahvuus. Itsehallinnon perusteiden muuttaminen voi tapahtua vain valtakunnan ja maakunnan yhteisestä ja tasavertaisesta aloitteesta, mikä antaa maakunnan itsehallinnolliselle asemalla vahvan suojan. Tämän vuoksi Jyräntä näkee, että ”voisimme Ahvenanmaan yhteydessä puhua jopa federatiivisesta aineksesta Suomen valtiosäännössä”. Liittovaltioajatusta voi perustella sillä, että Ahvenanmaan itsehallinnon perusteet ovat suojatumpia kuin edes useimpien osavaltioiden ja niiden liittovaltioiden välisissä suhteissa.⁴

Vaikkakin todellisuudessa liittovaltio-käsitteen käyttö Suomen ja Ahvenanmaan yhteydessä on liioiteltua, edellä mainitut seikat tuovat esiin piilevät ongelmat itsehallinto-termin huolimattomassa käytössä. Termin käyttämisen peruste Ahvenanmaan tapauksessa on kuitenkin myös hyvin perusteltu, sillä Ahvenanmaan asemasta on säädetty itsehallintolaisissa. Ahvenanmaan itsehallinnon erityisasema Suomen oikeusjärjestelmän sisällä ilmenee muun muassa siitä, että nykyisen perustuslain valmisteluvaiheessa perustuslakivaliokunta katsoi aiheelliseksi muuttaa Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan säännöksen paikkaa nostamalla sen muiden itsehallintosäännösten edelle (122 § muuttui 120 §:ksi, ja näin se sijoittui ennen kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa 121 §).⁵ Maakunnan itsehallintoa ei siis ole kovinkaan mielekästä rinnastaa muuhun Suomen oikeusjärjestelmästä löytyvään itsehallintoon, mikä on tärkeää muistaa maakunnan asemaa ja sääntelyä tarkasteltaessa.

Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntö on sisällöllisesti jaettavissa kahteen pääosaan. Toinen puoli sääntelystä rakentuu maakunnan väestön kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamiseen. Tästä on todettavissa suora yhteys ensimmäisen itsehallintolain syntyyn vaikuttaneisiin valtakunnan ruotsinkielisen vähemmistön intresseihin. Sääntelyn toinen puoli taas turvaa maakunnalle mahdollisimman laajan todellisen autonomian, eli riippumattomuuden valtakunnan lainsäädäntöelinten päätöksistä.⁶ Maakunnan riippumattomuus ei kuitenkaan aina sovellu kovin suoraviivaisesti, varsinkin kun kyseessä ovat Suomen kansainväliset velvoitteet tai EU-sääntelyn toteutuminen maakunnassa.

⁴ Jyräntä 2000: 9–10. Ks. Husa & Pohjolainen 2014: 227–228: Suomen oikeusjärjestelmässä on tunnistettavissa viisi erilaista itsehallinnon muotoa; kuntien, kirkon, yliopistojen, Ahvenmaan ja saamelaiden omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto.

⁵ PeVM 10/1998 vp. s. 34–35.

⁶ Jyräntä 2000: 15.

Lain yleisissä säännöksissä (lain 1 luku, säännökset 1–5 §) säädetään pääasiassa Ahvenanmaan toimielimistä. Maakuntapäivät (Ålands lagting) edustaa Ahvenanmaan väestöä ja käyttää lainsäädäntövaltaa itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Maakunnan hallinto kuuluu Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle (landskapsregering)⁷ ja sen alaisille viranomaisille. Maakunnan hallitusta johtaa maaneuvos (lantråd)⁸. Suomen hallitusta maakunnassa edustaa Ahvenanmaan maaherra (landshövdingen), jonka nimitysoikeus on tasavallan presidentillä. Lisäksi Ahvenanmaan valtuuskunta (Ålandsdelegationen) toimii Ahvenanmaan ja Suomen yhteisenä toimielimenä, jonka tehtäviin kuuluu lainsäädäntövalvontaan osallistuminen yhdessä oikeusministeriön ja presidentin kanssa (19 § ja 32 §) sekä muita itsehallintolain 55 §:ssä annettuja tehtäviä. Valtion aluehallinnon viranomaisen tehtävää maakunnassa hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto (Statens ämbetsverk på Åland), joka toimii maaherran alaisuudessa⁹.

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus vastaa käytännössä kansalaisuuden käsitettä ja se on tiettyin osin kytköksissä Suomen kansalaisuuteen. Edellytyksenä kotiseutuoikeuden saamiseen on Suomen kansalaisuus ja mikäli henkilö syystä tai toisesta menettää Suomen kansalaisuuden, hän menettää myös kotiseutuoikeuden. Kotiseutuoikeuden saamiseen kytkeytyy myös asuinpaikka maakunnassa ja ruotsin kielen taito¹⁰. Kotiseutuoikeutta koskevassa itsehallintolain 2 luvussa on myös säännelty vaalikelpoisuudesta (9 §), oikeudesta hankkia kiinteää omaisuutta maakunnan alueella (10 §), elinkeino-oikeudesta (11 §) ja asevelvollisuuden suorittamisesta (12 §).

Ahvenanmaan lainsäädännölle tyypillinen mekanismi on blankettilainsäädäntö, jolloin maakuntalailla tuodaan valtakunnan laki voimaan maakunnassa, usein joidenkin muutoksien tai lisäyksien kera. Maakuntalakiin on tapana myös kirjata, että tulevat muutokset valtakunnan lakiin tulevat automaattisesti voimaan myös maakunnassa, milloin vältytään uuden maakuntalain säätämistarpeelta. Oikeusministeriön työryhmä suhtautui mietinnössään kriittisesti blankettilakimetodiin nykymuodossaan, koska se tekee lainsäädännön kehittymisen seuraamisen hankalaksi ja aiheuttaa huolia yksittäisten kansalaisten oikeusturvan kannalta.¹¹

2.2 Toimivallan jako

Maakunnan lainsäädäntövallan perusta on itsehallintolain 17 §:ssä ja toimivallan jako maakunnan ja valtakunnan välillä käsitellään kolmessa itsehallintolain säännöksessä. 18

⁷ Ennen 30.1.2004/68 (tuli voimaan 1.6.2004) muutosta maakuntahallitus, landskapsstyrelse; ks. HE 18/2002 s. 3–4, 13.

⁸ Ahvenanmaan maakuntapäivien ja maakunnan hallituksen järjestyksestä säädetään Landskapslag 2011:97:ssä (Lagtingsordning).

⁹ Husa & Pohjolainen 2014: 221.

¹⁰ Kun kyse on kotiseutuoikeutta 7 §:n nojalla hakevasta henkilöstä.

¹¹ Oikeusministeriö 2013: 118.

§ luettelee maakunnan toimivaltaan kuuluvat asiat ja 27 § valtakunnan toimivaltaan kuuluvat asiat. Lisäksi 29 § sisältää ns. B-listan, josta löytyvät lainsäädännön alat voidaan siirtää maakunnan toimivaltaan tavallisella lailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä¹². Maakunnan itsehallinnon piiriin kuuluu muun muassa elinkeinotoiminta ja maankäyttö.

Nykyinen itsehallintolaki vahvisti Ahvenanmaan asemaa kansainvälisten suhteiden osalta¹³. Itsehallintolain 58 § määrittelee maakunnan hallituksen oikeudet saada tietoa kansainvälisiä velvoitteita koskevien neuvottelujen osalta. Lain 59 § määrittelee ehdot, joiden puitteissa Suomen kansainväliset velvoitteet tulevat voimaan Ahvenanmaalla. Mikäli velvoite koskee jotain itsehallinnon toimivaltaan kuuluvaa alaa, maakuntapäivien on hyväksyttävä säädös, jolla velvoite saatetaan voimaan maakunnassa. Myös muilla kuin laeilla voimaan saatettavat kansainväliset sopimukset on saatettava maakuntapäivien hyväksyttäväksi. Maakuntapäivät voi myös halutessaan delegoida maakunnan hyväksynnän antamisen maakunnan hallitukselle.¹⁴ Maakunnalle on tiedotettava ulkovallan kanssa käytävistä sopimusneuvotteluista, jos sopimus tulee koskemaan maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai jos sillä on muunlaista merkitystä maakunnalle¹⁵. Ahvenanmaan viranomaisilla on oikeus tehdä itsehallinnon alaan kuuluvilla aloilla kansainvälisiä hallintosopimuksia¹⁶.

Itsehallintolain 69 § sisältää ehdot, joiden puitteissa itsehallintolakia voidaan muuttaa, selittää tai kumota. Prosessin on tapahduttava eduskunnan ja maakuntapäivien yhteisellä päätöksellä, ja eduskunnassa päätös on tehtävä perustuslainmuuttamisjärjestyksessä. Itsehallintolakia voi siis tietyin perustein pitää perustuslakiin verrattavana säädöksenä, mutta perustuslaiksi sitä ei kuitenkaan voi kutsua¹⁷, kuten ei myöskään maanhankintalakia (3/1975). Perustuslain kanssa niillä on silti yhteistä suojaus muutoksia vastaan ja säädöshierarkkinen asema. Ahvenanmaan perussäädöksiä (itsehallintolaki ja maanhankintalaki) sopeutuminen valtakunnan säädöshierarkiaan on lähemmän esittelyn arvoista, sillä ne muodostavat tietynlaisen poikkeuksen Suomen oikeusjärjestelmään; ne ovat perustuslakiin verrattavia säädöksiä, jotka eivät ole perustuslakeja. Jyräni katsoo, että ajattelun on lähdettävä siitä olettamasta, että perustuslaki ja perussäädökset ovat hierarkkisesti tasaveroisia, johtuen sekä perussäädöksiä muuttamisjärjestyksestä että valtakunnan lakien ja perustuslain rajatusta mahdollisuudesta puuttua perussäädöksiä sisältöön

¹² Oikeusministeriö 2013: 84.

¹³ Ks. Ahvenanmaa-komitean loppumietintö 2013: 319.

¹⁴ HE 73/1990 vp. s. 96.

¹⁵ Oikeusministeriö 2013: 92.

¹⁶ Oikeusministeriö 2013: 94.

¹⁷ Nykyisen itsehallintolain esitöiden mukaan lain 69 § 1 mom. olisi alun perin sisältänyt virkkeen ”itsehallintolaki on voimassa perustuslakina”, ks. HE 73/1990 vp. s. 37. Ajatus perustui siihen, että ”itsehallintolaki on yleensä rinnastettu perustuslakiin”, ja virkkeen oli ilmeisesti tarkoitus selkiyttää lain hierarkkista asemaa. Perustuslakivaliokunta näki virkkeen kuitenkin ongelmallisena, koska tekniset ja periaatteelliset seikat olisivat johtaneet pikemminkin lain tulkinnan vaikeutumiseen kuin selkiytymiseen, ks. PeVM 15/1990 vp. s. 5–6. Tästä myös Jyräni 2000: 35.

millään tavalla. Lisäksi myös maakuntalakia voi pitää tasavertaisena eduskuntalain kanssa.¹⁸

Selvitettäväksi siis jää, millaisella säännöllä ristiriidat perustuslain ja perussäädöksen välillä on ratkaistava. Jyrängin mukaan tavanomaisin ratkaisu, eli *lex posteriori* -sääntö ei ole sovellettavissa tässä tapauksessa, vaan sen sijaan on valittava *lex specialis* -sääntö. Perustuslaki toimii tässä tapauksessa yleislakina ja perussäädös erityislakina. Tämän ajatusmallin edellytyksenä on oletus, että Ahvenanmaan erityisasema johtaa poikkeuksiin ja rajoituksiin suhteessa valtakunnan perustuslakiin. Esimerkkejä näistä poikkeuksista ovat PeL 127 § (yleinen asevelvollisuus) ja itsehallintolain 12 § (maakunnan asukkaisen vapauttaminen yleisestä asevelvollisuudesta) sekä säännökset koskien äänioikeutta, vaalikelpoisuutta ja elinkeinovapautta. Hierarkiakyömyksen ratkaisu ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen, että maakunnan säädösten voisi yksipuolisesti katsoa syrjäyttävän valtakunnan samantasoiset lait jokaisessa tapauksessa. Perustuslailla voidaan tietyissä tapauksissa katsoa olevan edellytyksiä rajoittaa maakunnan toimivaltaa, varsinkin perusoikeuksien kohdalla. Maakuntapäivät ei voi itsehallinnon nojalla lakeja säätäessään ylittää perustuslakiin kirjattujen perusoikeussäännösten luomia rajoja. Perusoikeuksien kohdalla maakunnan yleinen lainsäädäntövalta tulkitaankin yleislaiksi ja perusoikeussäännökset erityislaiksi. Jyränki myös huomauttaa, että PeL 124 §:n on tulkittavissa maakunnan toimivaltaa rajoitettavaksi perustuslain säännökseksi, vaikka tälle maakunta ei ole koskaan antanut suostumustaan. PeL 124 § rajoittaa hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.¹⁹

Perustuslain etusijasäännöksen 106 § yhteydessä perustuslakivaliokunta on mietinnössään todennut, että maakuntalait ovat eduskuntalakeihin rinnastettavia lakeja, joihin perustuslain 106 § pätee samanveroisesti²⁰. Eduskuntalait ovat hierarkkisesti perussäädösten alapuolella, sillä valtakunnan tavalliset lait eivät voi puuttua esimerkiksi itsehallintolain sisältöön. Samalla tavalla kuitenkin myös maakuntalait ovat alisteisia perustuslaille. Vaikka niiden perusta on itsehallintolaissa, ne eivät silti saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa.²¹ Maakunnan perussäädökset ja maakuntalait sijoittuvat siis omaan lokeroonsa Suomen oikeusjärjestyksessä ja sama pätee myös maakunnan toimielinten julkisen vallan käsitteeseen. Perustuslakivaliokunta katsoi nykyisen perustuslakia valmisteleivassa mietinnössään, että ahvenanmaalaisten toimielinten julkinen valta ei sijoitu valtiovallan alueelle, mutta sen ei voida myöskään katsoa olevan muuta julkista vallankäyttöä²².

¹⁸ Jyränki 2000: 15–22.

¹⁹ Jyränki 2000: 37–39.

²⁰ PeVM 10/1998 vp. s. 31–32. Sama ajatus PeL 106 §:n ulottumisesta maakuntalakeihin ilmenee myös HE 18/2002 vp. s. 4.

²¹ Jyränki 2000: 41.

²² PeVM 10/1998 vp. s. 12. Vrt. Husa & Pohjolainen 2014: 228: Oikeudellisesti Ahvenanmaa on julkisoikeudellisena yhteisönä verrannollinen valtioon tai kuntaan.

2.2.1 Lakien ennakkovalvonta

Eduskuntalakien tavoin myös maakuntalakeja koskee lainsäädännöllinen ennakkovalvontajärjestelmä, jolla varmistetaan, että maakuntapäivät ei lakeja säätäessään ylitä toimivaltansa tai säädä maakuntalakeja, jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä valvontajärjestelmä eroaa rakenteeltaan eduskuntalakien ennakkovalvonnasta, mutta molemmat toteuttavat samanlaista tehtävää.²³ Samoin kuin lakien hierarkkisen rakenteen, myös ennakkovalvontajärjestelmän kannalta Ahvenanmaan ja Suomen lainsäädäntö ovat muodostaneet rinnakkaiset rakennelmat, joiden vuorovaikutusta sääntelee perustuslaki ja itsehallintolaki ja joiden muodot ovat näennäisesti erilaiset, mutta sisältö hyvin samansuuntainen.

Maakuntalakien ennakkovalvonnassa toteutetaan kahta valvonnan muotoa. Ensimmäkin varmistetaan maakuntalakien perustuslainmukaisuus, mikä on yhteistä sekä eduskuntalaeille että maakuntalaeille. Sen lisäksi valvontaan kuuluu maakuntapäivien toimivallan tarkastelu, eli kuuluuko maakuntalain oikeudellinen ala Ahvenanmaan oman lainsäädäntövallan piiriin. Puhuttaessa perustuslaillisuuden valvonnasta maakuntalakien kohdalla tilanne ei kuitenkaan ole aivan niin yksinkertainen kuin eduskuntalakien tapauksessa, koska maakuntalakien ensisijaisena ”perustuslakina” toimivat perussäädökset Suomen perustuslain sijaan. Tämä ei kuitenkaan, kuten edellä tuli todetuksi, salli maakuntalakien olevan ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa.²⁴ Maakuntalakien valvontajärjestelmä muodostuu neljästä toimijasta, jotka ilmenevät itsehallintolain 19 §:stä.

”Päätös maakuntalain hyväksymisestä on toimitettava oikeusministeriölle sekä Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka antaa oikeusministeriölle lausunnon päätöksestä ennen päätöksen esittelemistä tasavallan presidentille.

Tasavallan presidentti voi, kun korkeimman oikeuden lausunto on hankittu, määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Presidentin on tehtävä päätöksensä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi.

Maakuntalakiin voidaan yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi ottaa valtakunnan lainsäädännön piiriin kuuluvia säännöksiä, jos ne asiallisesti vastaavat valtakunnan lain vastaavia säännöksiä. Tällaisten säännösten ottaminen maakuntalakiin ei muuta valtakunnan ja maakunnan välistä lainsäädäntövallan jakoa.”

²³ Jyränki 2000: 41.

²⁴ Jyränki 2000: 41–43.

Ennakkovalvontaan osallistuvat siis Ahvenanmaan valtuuskunta, oikeusministeriö, tasavallan presidentti ja korkein oikeus. Ahvenanmaan valtuuskunta on toimielin, joka toimii siltana valtakunnan ja maakunnan välillä. Sen kokoonpanossa on molemmat tasapuolisesti edustettuna, mikä käy ilmi itsehallintolain 55 §:stä. Sekä valtuuskunta että korkein oikeus ohjaavat lausunnoillaan myös tulevaa itsehallintolain tulkintaa, mikä hiljalleen täsmentää lain sisältöä. Lopullinen päätösvalta maakuntalain raukeamisesta kuuluu kuitenkin yksinomaan presidentille, joka ei ole millään lailla oikeudellisesti sidottu valtuuskunnan tai korkeimman oikeuden lausuntoihin.²⁵

Oikeusministeriön työryhmä päätyi mietinnössään toteamaan, että Ahvenanmaan lainsäädännön ennakkojärjestelmä on toimiva sen osalta, että maakuntalakien suhde itsehallintolakiin ja perustuslakiin tulee tarkastetuksi ennen lain soveltamista. Toisaalta maakuntalakien yhteensopivuuden tarkastaminen EU-oikeuden kanssa herätti epävarmuutta. Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävänä ennakkovalvonnassa on selvittää maakuntalain yhteensopivuus itsehallintolain kanssa, mutta ei EU-oikeuden. Tämä on johtanut siihen, että epävirallinen vastuu mahdollisten EU-oikeudellisten ristiriitojen löytämisestä on kuulunut oikeusministeriön eurooppaoikeuden yksikölle, joka on ilmoittanut löydöksistään valtuuskunnalle. Korkein oikeus on soveltanut tulkintaa, jonka mukaan EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleva maakuntalaki on automaattisesti ristiriidassa itsehallintolain kanssa, mikä taas on mahdollistanut presidentin veto-oikeuden käytön. Työryhmä toteaa, että tämän käytännön selkiyttämistä voisi harkita ja pohjoismaisen yhteistyön lisääminen EU-oikeuden soveltamisessa voisi olla keino parantaa tilannetta. Toisaalta työryhmä myös totesi, että itsehallintolakiin kirjatut maakunnan osallistumismahdollisuudet sitä koskevaan EU-päätöksentekoon ovat kattavat ja hyvät.²⁶

2.3 Ahvenanmaa ja EU

Suomen liittyminen Euroopan unioniin johti Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvan päätöksenteon osittaiseen siirtymiseen ylikansalliseen lainsäädäntöön. Oikeusministeriön työryhmä totesikin, että Suomen EU-jäsenyys on ”tuonut uuden ulottuvuuden valtakunnan ja maakunnan väliseen suhteeseen”.²⁷ EU:n toimivallan selvittäminen Ahvenanmaan kohdalla ei onnistu pelkästään vertailemalla itsehallintolain ja EU:n perussopimusten sisältöjä, sillä unionilla voi olla yksittäistapauksissa toimivaltaa myös normaalisti maakunnan toimivaltaan kuuluvilla lainsäädännön alueilla. Tämä toimivalta voi johtua esimerkiksi sisämarkkinoiden ja yhteismarkkinoiden toiminnan turvaamisen tarpeesta. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen vuonna 2000 antaman selonteon perusteella noin 15

²⁵ Jyränki 2000: 43–45.

²⁶ Oikeusministeriö 2013: 119–120, 128.

²⁷ Oikeusministeriö 2013: 95, 129.

prosenttia sille välitetyistä EU:n valmisteluasiakirjoista koski maakunnan kannalta merkittäviä aiheita. Selonteon jälkeen tilanne on suurilta osin muuttunut, esimerkiksi EU:n perussopimuksien osalta, mutta prosenttiluku on silti ainakin suuntaa antavana arvona hyödyllinen.²⁸

Ahvenanmaan erityisasema huomioitiin Suomen liittyessä Euroopan unioniin, jonka johdosta laadittiin lisäpöytäkirja (1194N/PRO/02)²⁹ koskien Ahvenanmaan asemaa EU:ssa. Pöytäkirja antaa Ahvenanmaalle oikeuden poiketa tietyissä asioissa unionin sisämarkkinaperiaatteista, sallien esimerkiksi 1 artiklan kotiseutuoikeuteen perustuvat rajoitukset hankkia ja omistaa kiinteää omaisuutta tai tarjota palveluja Ahvenanmaalla. 2 artiklassa todetaan Ahvenanmaan jäävän liikevaihtoveroja, valmisteveroja sekä muita välillisen verotuksen muotoja koskevan unionin kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamistoi-
mien ulkopuolelle. Tämä tapahtuu siten, että neuvoston direktiivissä 2006/112/EY yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä Ahvenanmaa katsotaan alueeksi, johon direktiiviä ei sovelleta (5 artikla 3 kohta ja 6 artikla 1 kohta d alakohta)³⁰, ja neuvoston direktiivissä 2008/118/EY³¹ valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä edellisen kaltainen sisältö löytyy 5 artiklan 2 kohdan c alakohdasta³². Sen sijaan poikkeusjärjestely ei päde direktiiviin 2008/7/EY³³ pääoman hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista. Pöytäkirjan 3 artikla velvoittaa Suomen varmistamaan kaikkien jäsenvaltioiden luonnollisten ja oikeushenkilöiden tasavertainen kohtelu Ahvenanmaalla.³⁴ Koska lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla jakautuu Suomen ja maakunnan välillä, maakunnan on omilla toimillaan huolehdittava siitä, että EU-sääntely toteutuu maakunnassa³⁵. Ahvenanmaan veropoikkeuksen kannalta epävarmuutta herättää pöytäkirjaan kirjattu mahdollisuus siitä, että neuvosto voi komission ehdotuksesta joko muuttaa tai kokonaan poistaa poikkeuksen, mikäli katsottaisiin, että poikkeukselle ei enää ole perustetta³⁶. Vaikka Suomen EU-jäsenyyden voi katsoa tuoneen Ahvenanmaan erityisasemalle ja itsehallinnolle uudenlaisia haas-

²⁸ Jääskinen 2003: 15; viittaus maakunnan hallituksen selontekoon Landskapsstyrelsens Redogörelse enligt 32 § LO till Lagtingets självstyrelsepolitiska nämnd, för tiden 1.11.1998-31.10.1999 (156 K 10, 31.3.2000), s. 1.

²⁹ EyVL C 241, 29.8.1994; asiakirjat Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin. SEUT 355 artikla 4 kohta: ”Perussopimusten määräyksiä sovelletaan Ahvenanmaahan... liittymisehdoista tehtyyn asiakirjaan liitetyn pöytäkirjan N:o 2 määräysten mukaisesti.

³⁰ Direktiivi 2006/112/EY on kumonnut pöytäkirjassa mainitun direktiivin 77/338/ETY.

³¹ Direktiivi 2008/118/EY on kumonnut pöytäkirjassa mainitun direktiivin 92/12/ETY.

³² Valmisteveron alaisiin tavaroihin luetaan 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti energia-
tuotteet ja sähkö, jotka kuuluvat 2003/96/EY direktiivin energiatuotteiden ja sähkön verotusta
koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta soveltamisalaan

³³ Direktiivi 2008/7/EY on kumonnut pöytäkirjassa mainitun direktiivin 69/335/ETY.

³⁴ Ks. Joutsamo, Aalto, Kaila & Maunu 2000: 119–120.

³⁵ HE 18/2002 s. 5.

³⁶ Jääskinen 2003: 21–22.

teita, sen voidaan myös katsoa saaneen merkittäviä myönnytyksiä EU:n suunnalta. Toimivallan menetyksen suhteen on myös todettava, että maakuntapäivien menettämä toimivalta on suhteellisen vähäistä verrattuna eduskunnan menettämään toimivaltaan.³⁷

Unionin kansalaisten tasavertainen kohtelu nousi esiin ratkaisussa KHO:1996-A-1, jossa kyse oli Ruotsin kansalaisen oikeudesta kotiseutuoikeuteen. Ratkaisussa oli pyydetty EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisua, joskin EYT oli todennut tämän tarpeettomaksi. Unionin kansalaisuuden perusteella kaikilla EU:n kansalaisilla on äänioikeus ja vaalikelpoisuus toisen jäsenvaltion kunnallisvaaleissa. Tästä seuraa, että Ruotsin kansalainen ja Suomen kansalainen, jolla ei ole kotiseutuoikeutta, ovat tasavertaisessa asemassa Ahvenanmaalla. Maakunnan hallituksen päätöksen evätä Ruotsin kansalaisen kotiseutuoikeushakemus kansalaisuuden perusteella ei katsottu syrjivän hänen oikeuksiaan unionin kansalaisena.³⁸

Tavaroiden vapaan liikkumisen alueelliset rajat määrittellään SEUT 355 artiklassa, jonka perusteella se ulottuu myös Ahvenanmaahan (artiklan 4 kohdan perusteella). Suomen liittymissopimuksen perusteella Ahvenanmaalla on kuitenkin erityisasema verotuksen suhteen.³⁹

Alueiden komitealla on suuri merkitys Ahvenanmaalle poliittisena vaikutuskanavana EU:ssa. Lissabonin sopimuksen myötä komitean rooli EU:n päätöksentekoprosessissa vahvistui, sillä komission on kuultava komiteaa lainsäädäntötyön esivaiheessa.⁴⁰ Tämän vuoksi Ahvenanmaan ja muiden paikallisyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien unionissa voi katsoa parantuneen verrattuna Lissabonin sopimusta edeltäneeseen aikaan. Itsehallintolain 59 e §:n perusteella yhdeksi Suomen edustajista komiteassa on ehdotettava Ahvenanmaan maakuntahallituksen nimeämää ehdokasta.

Itsehallintolain 59c §:llä pyrittiin turvaamaan maakunnan mahdollisuus saada kantansa esiin sopimusrikkomusasioissa ja EU:n tuomioistuimen käsittelemissä asioissa. Tämän oikeuden merkitys korostuu varsinkin sellaisissa tapauksissa, joissa valtakunnalla ja maakunnalla on eriävät kannat, vaikkakin perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään, että ensisijaisesti olisi pyrittävä saavuttamaan yhteinen kanta.⁴¹

³⁷ Jääskinen 2003: 60–61.

³⁸ KHO:1996-A-1. Ks. 32. julistus Ahvenanmaasta, joka on liitetty asiakirjaan 1194N/AFI/DCL/09. Ks. myös KHO:1995-A-3, joka on esitellyn ratkaisun kaltainen, mutta kyseessä oli Saksan kansalainen. Ratkaisussa viitataan ETA-sopimuksen (EyVL L 1, 3.1.1994) 126 artiklan 2 kohtaan, jossa määritellään Ahvenanmaan erityisasema suhteessa Euroopan talousalueeseen kuuluviin maihin.

³⁹ Raitio 2013: 377. Verotuksellinen erityisasema perustuu 1194N/PRO/02 2 artiklaan.

⁴⁰ Raitio 2013: 144–146.

⁴¹ PeVM 6/2009 vp. s. 2–3.

Lissabonin sopimuksen pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta määrittelee, miten kansalliset parlamentit voivat omalta taholtaan valvoa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumista EU:n toimielimien päätöksissä. Hallituksen esityksessä (koskien itsehallintolain 59a §:n muuttamista) todetaan, että maakuntapäivät on lainsäädäntövaltaa käyttävä alueellinen parlamentti, mutta sillä ei silti pöytäkirjan määritelmien mukaan ole äänioikeutta. Näin ollen 59a §:n muutoksella pyrittiin parantamaan maakuntapäivien mahdollisuutta antaa mielipiteensä eduskunnalle toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta.⁴² Hallituksen esitys on sittemmin konkretisoitunut 59a §:n 4 momentissa (4.11.2011/1115):

”Maakuntapäivät voi maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa antaa eduskunnalle perustellun lausuman siitä, onko esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi Euroopan unionin säädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Maakuntapäivien kanta on saatettava Euroopan unionin toimielinten tietoon.”

Suomi on yrittänyt hakea lisäpaikkaa Euroopan parlamenttiin, joka olisi antanut Ahvenanmaalle mahdollisuuden edustukseen parlamentissa. Perusteluna Ahvenanmaan edustuspaikan tarpeellisuudelle käytettiin maakunnan itsehallinnon erityisasemaa ja alenevan suhteellisuuden perustetta. Suomen paikkamäärä pysyi kuitenkin ennallaan 13:sta.⁴³ EU:n ja jäsenvaltioiden vuorovaikutuksessa on tavanomaista, että unioni kommunikoi pääasiassa ainoastaan jäsenvaltion hallituksen kanssa. Tämän vuoksi itsehallintolain 9 a lukuun nähtiin tarpeelliseksi 2000-luvun alussa lisätä Ahvenanmaan mahdollisuuksia osallistua EU-päätöksentekoon, varsinkin sellaisissa asioissa, jotka koskevat maakuntaa. Muutoksen esitöissä painotettiin Suomen ja Ahvenanmaan yhteistyötä EU-asioissa. Koska Ahvenanmaa kantaa vastuun EU-päätösten toimeenpanosta maakunnassa, todettiin luontevaksi, että maakunta saa myös osallistua päätösten tekoon ja laiminlyöntien tapauksessa puolustaa toimiaan.⁴⁴ Maakunnan itsehallinnosta huolimatta sen toimivallan todettiin olleen hyvin vähäinen kansainvälisissä asioissa, vähäisempi esimerkiksi kuin Tanskan autonomisten alueiden Färsaarien ja Grönlannin. Lakimuutoksen tarkoituksena oli korjata tätä epäkohtaa.⁴⁵

Unionin päätöksenteossa edustettuina ovat valtiot, eivät alemman alueellisen tai paikallisen tason toimijat. Tämä käy ilmi esimerkiksi EYT:n ratkaisusta T-70/97 Région wallonne

⁴² HE 23/2008 vp. s. 41. Ks. myös s. 129: Ahvenanmaan maakuntapäivien todetaan olevan lainsäädäntövaltaa käyttävä alueellinen parlamentti, joten sen asema toissijaisuusvalvonnan osalta tulisi turvata perustuslain tasoisella säädöksellä eikä pelkästään muuttamalla eduskunnan työjärjestystä. Toissijaisuusvalvonnan kehittämistä on käsitelty aikaisemminkin, esimerkiksi HE 67/2006 vp. s. 115.

⁴³ HE 23/2008 vp. s. 71.

⁴⁴ HE 18/2002 vp. s. 6–7.

⁴⁵ PeVM 7/2002 vp. s. 4.

v komissio ja C-180/97 Regione Toscana v komissio. Lyhyt ja suoraan asian ytimeen menevä perustelu kuuluu seuraavasti: ”Euroopan yhteisöihin ei nimittäin voi kuulua enempää jäsenvaltioita kuin on niitä valtioita, jotka näihin yhteisöihin ovat virallisesti liittyneet”⁴⁶. Alueen itsehallinnollinen asema ei muuta tätä asetelmaa. Ei ole myöskään ollut epätyypillistä, että valtion EU-jäsenyys on asettanut haasteita valtion ja itsehallinnollisen alueen välille, varsinkin toimivallanjaon suhteen. Ahvenanmaan tapauksessa maakunnan erityisasemaa pyrittiin nimenomaan turvaamaan pöytäkirjalla no. 2.⁴⁷

2.3.1 Ahvenanmaan aseman vertaaminen Man-saaren asemaan

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisusta vuodelta 1991 voidaan vetää johtopäätöksiä Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuja antamista koskevan toimivallan ulottumisesta Ahvenanmaalle⁴⁸. Ratkaisusta tulkittava keskeinen asia on se, että tuomioistuimen toimivalta ulottuu myös Ahvenanmaan asemaa koskevaan pöytäkirjaan ja tämän johdosta, pöytäkirjan yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi, ahvenanmaalaisen tuomioistuimen on voitava pyytää ennakkoratkaisuja Euroopan unionin tuomioistuimelta asioissa, jotka koskevat pöytäkirjan soveltamista.⁴⁹ Man-saaren ja Ahvenanmaan välillä on tosin ero vientiin ja tuontiin kohdistuvan arvonlisäverotuksen osalta⁵⁰.

2.4 Ahvenanmaan sähkömarkkinoiden sääntely

Energiaoikeus kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin itsehallintolain 18 § 22 kohdan perusteella. Vuonna 2015 säädettyjen energiamarkkinoihin liittyvien maakuntalakien valmisteluaineistossa todetaan myös, että energia-alaan liittyvien haasteiden selvittäminen on tärkeää niin Ahvenanmaalle kuin EU:llekin⁵¹. Maakunnan sähkömarkkinoita sääntelee maakuntalaki 102/2015 (landskapslag om tillämpning i landskapet Ålands av rikslagsstifning om elmarknaden), joka blankettilakina saattaa maakunnassa voimaan Suomen sähkömarkkinalain (588/2013) ja lain sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) 3 ja 4 luvut. Maakuntalakiin on kirjattu joitain muutoksia sovellettaviin valtakunnan säädöksiin nähden. Maakuntalaki 103/2015 (om Ålands energimyndighet) mää-

⁴⁶ T-70/97 Région wallonne v komissio kohta 6, johon viitataan myös C-180/97 Regione Toscana v komissio kohta 6:ssa. Ks. Jääskinen 2003: 10.

⁴⁷ Jääskinen 2003: 10–13.

⁴⁸ Ks. Asia C-355/89, Barr ja Montrose Holdings Ltd; ratkaisun perustelujen kohdat 9–10 koskien tuomioistuimen toimivaltaa. EU:n tuomioistuimen toimivallasta ennakkoratkaisuissa: SEUT 267 artikla. Man-saaren asema: SEUT 355 artikla 5 kohta c alakohta. Man-saarta ja kanaalin saaria varten luotiin samankaltainen pöytäkirja kuin Ahvenanmaata varten (Act of Accession 1972 Protocol 3).

⁴⁹ Joutsamo ym. 2000: 120.

⁵⁰ Äärilä ym. 2017: 485.

⁵¹ FNU 15/2014-2015.

rittelee Ahvenanmaan energiamarkkinoita valvovan viranomaisen toimenkuvan ja vastuualueet. Itsehallintolain toimivaltajärjestelyn vuoksi Suomen Energiavirastolla ei ole toimivaltaa Ahvenanmaalla, joten maakunnan on täytynyt itse järjestää markkinoita ja toimijoita valvova viranomainen edellä mainitulla maakuntalailla. Ahvenanmaan energiaviranomaisen tehtävät rakentuvat paitsi maakuntalakiin 103/2015 säädetyistä tehtävistä, myös muihin maakuntalakeihin sisältyvistä tehtävänannoista. Näitä tehtävänantoja löytyy esimerkiksi maakuntalaista 102/2015 ja 87/2010 (om tillämpning av lagen om energieffektivitetstjänster hos företag på energimarknaden)⁵².

2.4.1 Ålands energimyndighet

Maakuntalain 103/2015 1 §:ssä määritellään energiaviranomaisen tehtävät. Näitä ovat sähkömarkkinoiden, energiakysymysten sekä kasvihuonekaasujen päästökaupan valvonta ja seuranta. Energiaviranomainen osallistuu myös lainsäädännön kehittämiseen sekä maakunnan energiatarvoitteiden suunnitteluun. Viranomaiselle on annettu valvontatehtäviä maakuntalaissa 102/2015, joiden lisäksi, ellei toisin säädetä, viranomaisen vastuualueelle kuuluvat myös maakuntalaeissa 77/2006, 31/2009, 87/2010 ja 80/2011 säädetyt valvontatehtävät.

Maakuntalain 103/2015 3 §:ssä luodaan puitteet Ahvenanmaan energiaviranomaisen toimivallalle. Viranomainen toimii maakunnan hallituksen alaisuudessa ja hallitus voi myös tarpeen vaatiessa lisätä viranomaiselle muita valvontatehtäviä sen toimialalla. Lain 4 §:ssä todetaan, että viranomaisella on oikeus saada tehtäviensä hoitamisen kannalta välttämättömiä tietoja verkonhaltijalta ja muilta elinkeinotoimijoilta, samoin kuin tilastoja ja muita tietoja, joita viranomainen tarvitsee täyttääkseen maakuntalain tai kansainvälisten sopimusten velvoitteet.

Laissa myös määritellään viranomaisen ohjauksesta maakunnan hallituksen toimesta sekä viranomaisen ohjauksesta koituvista tehtävistä (7 § ja 8 §). Viranomaisen johtoon nimitetään henkilö (chef för Ålands energimyndighet) ja laissa määritellään tämän henkilön kelpoisuusvaatimukset sekä toimenkuva (10§).

⁵² Ks. LTB 46/2015. Muutos koskee Energiamarkkinaviraston nimen päivittämistä Energiavirastoksi ja siihen on lisätty viittaus maakuntalakiin Ahvenanmaan energiaviranomaisesta (2015:103).

3 SÄHKÖMARKKINOIDEN SÄÄNTELY

Tämän luvun tarkoituksena on sähkömarkkinoiden sääntelyn esittely. Luvussa käyn läpi EU:n sähkömarkkinasääntelyä yleisesti ja tarkastelen sen erityispiirteitä, varsinkin erilaisia poikkeamismenettelyjä. Luvun lopussa vertailen nykyisen kolmannen energiapaketin tiettyjä kohtia tulevan energiapaketin, eli niin sanotun talvipaketin, säädösten vastaavaan sisältöön ja pyrin nostamaan esiin keskeisimmät uudistusehdotukset, joita talvipaketista löytyy.

Unionin energiasektorin sääntelystä erottuu kolme keskeisintä tekijää; eriyttäminen, kolmannen pääsy verkkoon ja markkinoiden valvonta. Suurimpia haasteita ovat vertikaalisesti integroituneet yritykset sekä rajat ylittävän kaupan ja yhtenäisten markkinoiden hidas kehitys.⁵³ Unionilla ja jäsenvaltioilla on molemmilla toimivalta säännellä energia-alaa. Jäsenvaltioilla on vapaus säännellä itsenäisesti, unionin primäärioikeus kuitenkin huomioon ottaen, sellaisilla energiaoikeuden alueilla, joita unioni ei sääntele. Energiaoikeus on jakautunut kolmeen toimivaltaan; sekä unionin että jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan ja jaettuun toimivaltaan. Tämä jako todennäköisesti aiheuttaa rajanvetokiistoja.⁵⁴ Itse näkisin, että tämä toimivallan jokseenkin epäselvä jakautuminen on suoraa johdannainen energiaoikeuden murrosvaiheesta, jossa ylikansallinen ja kansallinen sääntely eivät ole vielä täysin sopeutuneet muutoksiin, joita esimerkiksi unionin ilmasto- ja ympäristötavoitteet ovat aiheuttaneet.

EU:n energiatavoitteiden kannalta tärkeässä roolissa on energiaunioniprojekti, jonka toiminta perustuu viiteen eri ”ulottuvuuteen”; energiaturvallisuus ja solidaarisuus, integroituneet energian sisämarkkinat, energiatehokkuus, siirtyminen vähähiilisyteen sekä tutkimuksen, innovoinnin ja kilpailukyvyyn tukeminen ja kehittäminen. Energiaunionin on tarkoitus kyetä vastaamaan vähittäismarkkinoiden vajavaisen toiminnan, vanhenevan energiainfrastruktuurin ja energiasaarekkeiden kaltaisiin ongelmiin ja puolustaa EU:n asemaa puhtaasti energian kehityksen eturivissä. Energiaunionia voi pitää eräänlaisena Euroopan hiili- ja talousyhteisön modernina ilmentymänä, joskin Energiaunioni ei muodollisen edeltäjänsä tavoin rajoitu toiminnaltaan EU:n alueeseen, vaan sen avulla EU kykenee koordinoitua yhteistyöhön kumppanimaiden, kuten Norjan, kanssa.⁵⁵

⁵³ Talus 2016: 16–17.

⁵⁴ Delvaux 2013: 399–400.

⁵⁵ KOM(2015) 80 lopull. s. 2–4. Ks. energiaunionista vastaavan komission varapuheenjohtajan Maroš Šefčovič’in kirjoitus 4.3.2016; The Norwegian battery, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/sefcovic/blog/norwegian-battery_en, saatavissa 30.4.2018.

3.1 Kolmas energiapaketti

Kolmannen energiapaketin direktiivien pyrkivät vapauttamaan energiamarkkinoita muun muassa suhtautumalla kriittisesti jäsenvaltioiden hintakontrolliin ja -sääntelyyn. Tästä pyrkimyksestä huolimatta direktiivit jättävät myös paljon tilaa jäsenvaltioiden puuttumiselle markkinoiden toimintaan. Yhtenä syynä tähän on nimenomaan jäsenvaltioiden erojen huomiointi ja kuluttajien ja pienten yritysten kannalta kohtuullisen hintatason turvaaminen.⁵⁶ EU:n toimenpiteet uusiutuvien energialähteiden ja markkinoiden vapauttamisen osalta ovat olleet lähtökohtaisesti tiukkoja ja intensiivisiä, pois lukien unionin sallivamman linjan energian verotusta kohtaan⁵⁷.

Sähkömarkkinadirektiivin 2009/72/EY, myöhemmin sähkömarkkinadirektiivi, luku III, eli artikkelit 7 ja 8, sääntelevät sähköntuotantoa. Artikla 7 sääntelee uuden tuotannon lupamenettelyä ja artikla 8 uutta kapasiteettia koskevaa tarjouskilpailumenettelyä. Näihin säännöksiin sisältyy taustalla oleva ajatus siitä, että sähköntuotantoon kohdistuvien investointien tulisi lähtökohtaisesti olla markkinavetoisia. Tarjouskilpailut on tarkoitettu sallittavaksi poikkeusmenettelynä, kun investoinnin tavoitteet kytkeytyvät ympäristönsuojeluun ja niiden saavuttaminen pelkästään markkinoiden avulla on vaikeaa tai epätodennäköistä.⁵⁸ Tarjouskilpailumenettelyn tarkoitus onkin paikata markkinoiden häiriöitä ja turvata toimitusvarmuus⁵⁹.

Unionin energiasääntely edellyttää jäsenvaltioilta kansallista energiasektoria valvovaa viranomaista, jolle EU:n energiapaketit ovat kasvavissa määrin osoittaneet lisää vastuuta ja toimivaltaa. Toinen energiapaketti lisäsi merkittävästi näiden viranomaisten riippumattomuuden vaatimusta energia-alan toimijoista, mikä käy ilmi direktiivin 2003/54/EY 23 artiklasta.⁶⁰ Nykyisessä sähkömarkkinadirektiivissä kansallisista sääntelyviranomaisista säädetään IX luvussa, artikloissa 35-40. Artikla 35 turvaa sääntelyviranomaisen riippumattomuutta kohdissa 3 ja 4, edellyttäen, että kyseinen viranomainen on täysin riippumaton muista elimistä, niin yksityisistä kuin julkisista ja että viranomaisen johto ja henkilöstö toimivat markkinoista ja muista toimijoista riippumattomina. Lisäksi jäsenvaltiot veloitetaan huolehtimaan sääntelyviranomaisen suojasta muun muassa poliittisia ohjaustoimia vastaan. Artikla 36 nimeää sääntelyviranomaisen tavoitteet ja artikla 37 sen tehtävät ja toimivaltuudet. Artikla 38 koskee rajat ylittäviä sääntelyjärjestelmiä, ja velvoittaa sääntelyviranomaiset yhteistyöhön alueellisella tasolla ja myös toisten jäsenvaltioiden säänte-

⁵⁶ Suykens & Delvaux (2014): 221–224. Ks. COM(2012) 663 final; making the internal energy market work.

⁵⁷ Ming-Zhi Gao 2014: 192–193. Ks. direktiivi 2003/96/EY.

⁵⁸ Bjørnebye 2010: 151. Poikkeaminen on mahdollista myös artiklan 3(14) avulla.

⁵⁹ Talus 2013: 70.

⁶⁰ Matjus 2014: 242.

lyviranomaisten kanssa. Artikla 39 antaa luvan kansallisille sääntelyviranomaisille ja komissiolle tiedustella energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirastolta ACERiltä⁶¹, onko jokin sääntelyviranomaisen päätös asetuksessa (EY) 714/2009 (verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävissä sähkön kaupassa ja asetuksen (EY) 1228/2003 kumoamisesta) annettujen suuntaviivojen mukainen. Sähkömarkkinadirektiivin 35 (2) artiklaan on sisällytetty derogaation mahdollisuus pienille erillisille verkoille järjestää oma sääntelyviranomaisen valvomaan kyseistä verkkoa. Tämän maantieteellisesti erillisen alueen kulutus täytyy olla alle 3 prosenttia jäsenvaltion kokonaiskulutuksesta.⁶²

3.1.1 Derogaation mahdollisuus sähkömarkkinadirektiivissä

EU:n energiaoikeus mahdollistaa jopa huomattavan määrän poikkeamisia ja erivapauksia omista säännöistään, mikä juontuu tarpeesta varata jäsenvaltioille tarpeeksi liikkumatilaa mukauttaa unionin sääntely omien kansallisten järjestelmiensä tarpeisiin. Poikkeuksien määrä myös kuvastaa sitä, että ylikansallinen energiaoikeus on vielä täysin siirtymävaiheessa, jolloin integraation kiirehtiminen aiheuttaisi vain suurempia ongelmia ja vastarintaa.⁶³ On tarpeen myös vielä muistuttaa, kuinka lyhyen ajan sisällä on siirrytty täysin kansallisesti säännellyistä energiamarkkinoista, joita kansallisvaltiot pitivät suvereniteettiinsä kuuluvina ja joita ne myös puolustivat tiukasti liiallista ylikansallista sääntelyä vastaan, tähän pisteeseen⁶⁴.

3.1.1.1 Kolmansien pääsy verkkoon

Kolmansien pääsy verkkoon (third party access, TPA) tarkoittaa jäsenvaltioon kohdistuvaa vaatimusta sellaisen järjestelmän luomisesta ja ylläpitämisestä, joka mahdollistaa kolmansien osapuolien pääsyn sähkön ja kaasun siirto- ja jakeluverkkoon. Tämän vaatimuksen taustalla on verkon infrastruktuurin perusominaisuus, eli fyysisiä verkkoja ei ole kannattavaa rakentaa yhtä useampaa. Kolmansien pääsy verkkoon on keskeinen osa EU:n tavoitteessa luoda toimivat ja kilpaillut energian sisämarkkinat. Keskeisiä elementtejä kolmansien pääsyn verkkoon turvaamisessa ovat ennakkoon julkaistut tariffit sekä kaikkien verkon käyttäjien syrjimätön ja puolueeton kohtelu. Mikäli esimerkiksi sähköverkon omistaa vertikaalisesti integroitunut yritys, jäsenvaltion lainsäätäjän ja viranomaisten on valvottava kolmansien pääsyn verkkoon toteutumista.⁶⁵

⁶¹ Ks. parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 713/2009 energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamisesta.

⁶² Ks. Matjus 2014: 247.

⁶³ Talus 2013: 88–89.

⁶⁴ Ks. Talus 2013: 175–179. Huomionarvoista yhtenäistämistoimenpiteiden kannalta on myös kansalliset erot energiantuotantoon liittyvissä arvoissa, kuten suhtautumisessa ydinvoimaan.

⁶⁵ Talus 2014: 55–56.

Kolmannen pääsy verkkoon pitää huolen siitä, että oikeudet tuottaa ja ostaa energiaa säilyttävät merkityksensä, joiden kannalta vapaa pääsy siirtoverkkoihin on olennaista. Talus toteaa, että kolmannen pääsy verkkoon toimii eräänlaisena energiaoikeudellisena keskipisteenä, jonka ympärillä unionin pyrkimys kohti kilpailtuja ja avoimia energiamarkkinoita pyörii. Kolmannen pääsy verkkoon ei aina toteudu vapaaehtoisesti, vaan kolmansien pääsyn turvaaminen verkon kokonaiskapasiteettiin tai käyttämättömään kapasiteettiin vaatii usein lainsäätäjältä aktiivisia toimia. Unionin energiaoikeudessa kolmansien pääsyä verkkoon säännellään kolmella tasolla. Yleisen tason sääntely löytyy sähkö- ja kaasumarkkinadirektiiveistä. Sähkömarkkinadirektiivissä 2009/72/EY kolmansien pääsy verkkoon mainitaan useammassakin artiklassa, mutta sen suora sääntely löytyy direktiivin 32 artiklasta. Seuraavan tason sääntely löytyy siirtoverkkoihin pääsyä koskevista asetuksista. Näihin asetuksiin voitaneen lukea parlamentin ja neuvoston sähkökauppa-asetus 714/2009 verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävässä sähkön kaupassa sekä melko uusi komission asetus 2017/1485 sähkön siirtoverkon käyttöä koskevista suuntaviivoista. Kolmannen tason sääntely on kaikkein yksityiskohtaisinta, ja muodostuu unionin asetusten pohjalta annetuista verkkosäännöistä ja suuntaviivoista (TPA:n kohdalla varsinkin FG-2011-E-002). Näiden kolmen tason lisäksi kolmansien pääsy verkkoon on mahdollista turvata yleisillä kilpailuoikeuden keinoilla.⁶⁶

Kolmansien pääsy verkkoon ei ole täysin ehdoton oikeus, vaan siitä on myös mahdollista poiketa. Yksi peruste verkkoon pääsemisen epämiselle on verkon riittämätön kapasiteetti. Verkkoon pääsyä voidaan myös rajoittaa, jos se estää yrityksiä täyttämästä yleisen taloudellisen edun nimissä annettuja velvoitteita. Tällaisia velvoitteita voivat olla esimerkiksi toimitusvarmuuden tai ympäristönsuojelun nimissä annetut velvoitteet. Uusiutuvien energialähteiden käyttö ja energiatehokkuus lasketaan osaksi ympäristönsuojelua. Poikkeuksia on tulkittava kapeasti ja rajoituksia voi soveltaa vain, jos niistä on säädetty.⁶⁷

3.1.1.2 Eriyttäminen

Sähkömarkkinat ovat infrastruktuurin sidottu ala, minkä johdosta EU:n sähkömarkkinasääntelyssä omistussuhteilla on, unionin tavoite kilpailluista sähkön sisämarkkinoista huomioon ottaen, suuri painoarvo. Fyysisiä verkkoinfrastruktuureja on tavanomaisesti

⁶⁶ Talus 2013: 70, 73; Talus 2014: 56–57.

⁶⁷ Talus 2014: 57–58. Ks. unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa C-239/07 Julius Sabatuskas ynnä muut, missä käsiteltävänä oli verkon asiakkaiden valinnanvapaus sen suhteen, minkä tyyppiseen verkkoon he halusivat liittyä (jakelu- vai siirtoverkkoon). Tapauksen ratkaisussa sovellettiin vanhan sähkömarkkinadirektiivin 2003/54/EY 20 artiklaa kolmansien pääsystä verkkoon, ja tuomioistuin totesi, että artikla ei velvoittanut jäsenvaltioita toteuttamaan sellaista järjestelmää, joka turvasi oikeuden edellä mainitun kaltaiseen valinnanvapauteen. Tällaisen soveltamistilanteen kohdalla nykyisen sähkömarkkinadirektiivin 2009/72/EY 32 artikla on nähdäkseni sisällöltään samankaltainen ratkaisussa sovelletun vanhan direktiivin kanssa. Saman voi todeta myös direktiiviehdotuksen COM(2016) 864 final 2 6 artiklasta.

kannattavaa rakentaa vain yksi, mikä käytännössä johtaa luonnollisten monopolien syntyyn. Tämän vuoksi on keskeistä ottaa huomioon, mikä yritys omistaa verkon ja täten hallinnoi sen käyttömahdollisuuksia ja toteutuuko kilpailu markkinoilla sääntöjen mukaisesti. Tehokasta kilpailua turvataan varmistamalla kolmansien pääsy verkkoon, millä varmistetaan pääsy siirtokapasiteettiin. Sen lisäksi markkinoiden kilpailua pyritään suojaamaan edellyttämällä vertikaalisesti integroituneiden yritysten toimintojen eriyttämistä. Eriyttämällä tähdätään erottamaan vertikaalisesti integroituneen yrityksen verkon toiminnasta vastaavat osat muista, kuten sähkön tuotannosta tai myynnistä, vastaavista osista. Tarkoituksena on toisin sanoen korjata tällaisesta rakenteesta johtuvat intressiritiriidat erottelemalla ei-kilpailtu osio energiamarkkinoista, luonnollisten monopolien hallitsema verkkojen hallinta, markkinoiden kilpailluista alueista, kuten tuotannosta ja varastoinnista. Sähkömarkkinadirektiivin johdannon käytetään tehokkaan eriyttämisen käsitettä. Edellisen sähkömarkkinadirektiivin (2003/54/EY) tulokset siirtoverkonhaltijoiden oikeudellisen ja toiminnallisen eriyttämisen kannalta osoittautuivat epätydyttäväiksi, joten Eurooppa-neuvosto esitti komissiolle vuonna 2007 pyynnön toimitus- ja tuotanto-toimien tehokkaaseen eriyttämiseen tähtäävän lainsäädännön laatimiseen.⁶⁸

Eriyttämismallissa verkonhaltija ei siis saa, pienille verkonhaltijoille annettuja poikkeuksia lukuun ottamatta, olla osa yritystä, joka hallinnoi myös kilpailtuja energian toimialoja. Eriyttämisen on tarkoitus turvata toimitusvarmuutta ja sen sääntely on kirjattu sähkömarkkinadirektiivin 9 artiklaan.⁶⁹ Direktiivin johdannon kohdassa 11 todetaan, että tehokas eriyttäminen edellyttää verkkoon pääsyyn ja investointeihin liittyvän syrjinnän estämistä vertikaalisesti integroituneiden yritysten toimesta. Kannustin tällaiseen toimintaan syntyy helposti intressiritiriidoista, joten helpoin tapa poistaa kannustimet on estämällä intressiritiriidat edellyttämällä verkon omistajan riippumattomuutta toimituksesta ja tuotannosta. Varsinainen eriyttämistä koskeva sääntelyä koskevat varsinkin seuraavat direktiivin artikkelit; edellä mainittu 9 artikla (siirtoverkon ja siirtoverkonhaltijoiden eriyttäminen), 14 artikla (siirtoverkon omistajien eriyttäminen), 26 artikla (jakeluverkonhaltijoiden eriyttäminen) sekä kirjanpitoa koskeva 31 artikla (kirjanpidon eriyttäminen), jossa muun muassa säännellään, että sähköalan yritysten on kirjanpidossaan eriytettävä siirtoon ja jakeluun liittyvät toiminnot ikään kuin niitä harjoittaisivat erilliset yritykset.

Eriyttämisen (ownership unbundling, OU) lisäksi on ollut mahdollista käyttää ns. ISO-mallia (independent system operator), joka oli tarkoitettu vaihtoehtoiseksi tavaksi saavuttaa samanlainen lopputulos kuin eriyttämällä. Kolmas vaihtoehto syntyi poliittisena kompromissina eräiden jäsenvaltioiden vastustuksen vuoksi, ja se nimettiin ITO-malliksi (independent transmission operator). ISO-mallissa vertikaalisesti integroituneesta yrityksen verkonhallinta siirretään itsenäiselle toimijalle, mutta yritys saa muuten säilyttää

⁶⁸ Ks. Direktiivin 2009/72/EY johdannon kohdat 9 ja 10; Talus 2013: 77–78.

⁶⁹ Bjerneby 2010: 152.

omistuksensa normaalisti. ITO-mallissa taas myös siirtoverkonhaltija pysyy yrityksen sisällä, samoin kuin verkon omistajuus, ja monopoliaseman väärinkäytön estämistä varten itsenäiselle ITO-toimijalle varataan valtuuksia määrätä verkon käytöstä ja kehittämisestä. Komission kanta on alusta asti ollut suosia eriyttämismallia, mutta sähkömarkkinadirektiivi silti mahdollisti, ainakin teoriassa, valinnan näiden kolmen vaihtoehdon välillä.⁷⁰ Uusien verkkojen kannalta ISO- ja ITO-mallit ovat merkityksettömiä, sillä niitä on voinut soveltaa vain direktiivin voimaantuloon mennessä rakennettuihin verkkoihin, eli 3.9.2009 jälkeisiin verkkoihin soveltuu ainoastaan OU-malli, eli tavallinen omistuksen eriyttäminen.⁷¹

3.1.1.3 Säännöksistä poikkeaminen

Kolmansien pääsyyn verkkoon ja eriyttämiseen on myös erilaisia poikkeamismahdollisuuksia. Jotkin niistä vaativat erityisiä edellytyksiä. Yksityisten infrastruktuurihankkeiden mahdollisuus poiketa kolmansien pääsyä verkkoon koskevista vaatimuksista edellyttää, että kyse on valtioiden rajat ylittävistä hankkeista. Ota tai maksa -sopimuksia koskevat poikkeukset toteutuvat pääasiassa maakaasumarkkinoilla. Poikkeaminen on mahdollista myös uusille tai eristyneille markkinoille.⁷²

EU:n saaret luokitellaan energiamarkkinoiden sääntelyn yhteydessä usein ”erillisiksi” tai ”emergenteiksi” järjestelmiksi, joiden aseman vuoksi niille on katsottu aiheelliseksi mahdollistaa derogaatioita, jotka mahdollistavat saarten poikkeamisen yleisestä unionin sääntelystä ns. opt-out menettelyn kautta. Derogaation mahdollisuus pätee niin saariin jäsenvaltioiden sisällä, kuten Azoreihin ja Madeiraan, kuin joihinkin jäsenvaltioihin, kuten Kyprokseen ja Maltaan. Unionin pitkäaikaisena tavoitteena on ollut energiamarkkinoiden vapauttaminen ja toistaiseksi viimeisin unionin energiasektorin sääntelyä koskeva sääntelykokonaisuus on nk. kolmas energiapaketti, johon sisältyvät direktiivit 2009/72/EY ja 2009/73/EY ja asetukset (EY) 713/2009, (EY) 714/2009, ja (EY) 715/2009. Kolmannessa energiapaketissa pyrittiin ottamaan huomioon saarialueiden erityistarpeiden, samoin kuin muutkin jäsenvaltioiden kansallisten erojen, tuomat haasteet unionin pyrkimyksille vapauttaa energiamarkkinoita.⁷³ Sähkömarkkinadirektiivin 44 artikla mahdollistaa jäsenvaltioille kapasiteetin kunnostamiseen, parantamiseen ja lisäämiseen liittyvän poikkeuksen hakemisen komissiolta perustuen pienten ja erillisten verkkojen toiminnalle ominaisiin vaikeuksiin.⁷⁴

⁷⁰ Delvaux 2013: 167–168; Bjørnebye 2010: 152–153; de Hauteclocque & Ahner 2014: 12–13.

⁷¹ Hauteclocque & Ahner 2014: 14.

⁷² Talus 2014: 62–72. Ks. Cuomo 2014: 34–36.

⁷³ de Hauteclocque & Ahner 2014: 3–5.

⁷⁴ Näiden poikkeuksien yksityiskohdista lisää myöhemmin.

Derogaatioita esiintyy monenlaisissa muodoissa; sillä voidaan tarkoittaa unioniin liittymisen yhteydessä tehtyjä myönnytyksiä, sallittuja poikkeamia EU:n eriyttämissäätelyyn, ja derogaatioita pienille, erillisille sähköverkoille. Sähkömarkkinadirektiivin 2 artiklan 26 kohdan mukaan pieneksi erillisiksi verkoksi lasketaan sellaiset verkot, joiden kokonaiskulutus oli alle 3000 GWh vertailuvuonna 1996. Muihin verkkoihin liittämistä seurannut kulutus täytyy olla 5 prosenttia, jotta pienen, erillisen verkon määritelmä täyttyy. Saman artiklan kohdassa 27 määritellään lisäksi erittäin pieni erillinen verkko, jollaiseksi luetaan verkot, joiden kokonaiskulutus oli alle 500 GWh vuonna 1996 ja joita ei ole liitetty muihin verkkoihin. Azorit ja Madeira ovat esimerkkejä erittäin pienistä erillisistä verkoista.⁷⁵

Energiamarkkinasääntelyn alueet, joissa derogaatio on mahdollista, löytyvät sähkömarkkinadirektiivin luvusta IV (artikla 9 siirtoverkkojen ja siirtoverkonhaltijoiden eriyttäminen, artikla 13 riippumaton järjestelmävastaava ja artikla 14 siirtoverkon omistajien eriyttäminen), luvusta VI (artiklat 24-29 koskien jakeluverkonhaltijoita), luvusta VII (artiklat 30 ja 31 koskien kirjanpidon eriyttämistä), ja luvusta VIII (artiklat 32-43 koskien verkkoon pääsyn järjestämistä). Erillisten sähköverkkojen on näiden derogaatioiden avulla mahdollista poiketa merkittävästä osasta direktiivissä säädetyistä sähkömarkkinasäännöistä, kuten eriyttämisestä ja markkinoiden avaamisesta, mukaan lukien kolmansien pääsy markkinoille.⁷⁶

Derogaatioiden tarkoituksena on tasapainottaa jäsenvaltioiden energiamarkkinoiden vapautumista mahdollistamalla liikkumatilaa kansalliselle harkinnalle. Tämä on katsottu tarpeelliseksi erityisesti energiasaarekkeiden⁷⁷ tapauksissa, joita koskeva kolmannen energiapaketin derogaatioiden viitekehys on de Hauteclocque'n ja Ahnerin mukaan erittäin laajasti sovellettavissa, kenties liiankin. Derogaatiojärjestelmää tulisi soveltaa ainoastaan alueiden kannattavuuden ja sijoitusten houkuttelevuuden ylläpitämiseen, eikä esimerkiksi kansallisten sääntelyviranomaisten toimivallan rajoittamiseen.⁷⁸

Poikkeaminen sähkömarkkinadirektiivin joistain säännöksistä on mahdollista myös julkisen palvelun velvoitteiden (public service obligation, PSO) käytön kautta, mitkä ovat yksi mahdollisista työkaluista markkinoiden epätäydellisyyden paikkaamiseen. Julkisen palvelun velvoitteita voidaan käyttää esimerkiksi syrjäisten alueiden sähkönsaannin turvaamiseksi. Näistä poikkeamismahdollisuuksista säädetään direktiivin 3(14) artiklassa. Sen mukaan jäsenvaltio voi olla soveltamatta artikloissa 7, 8, 32 ja/tai 34 annettuja säännöksiä, mikäli niiden soveltamisesta aiheutuisi sähköyrityksille esteitä toteuttaa niille yleisen

⁷⁵ de Hauteclocque & Ahner 2014: 7.

⁷⁶ de Hauteclocque & Ahner 2014: 7.

⁷⁷ Ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta EU:n energiasaarekkeiden yhdistäminen: kasvu, kilpailukyky, solidaarisuus ja kestävyys EU:n sisäisillä energiamarkkinoilla, EuVL 2013/C 44/02.

⁷⁸ de Hauteclocque & Ahner 2014: 22–23.

taloudellisen edun nimissä annettuja velvoitteita. Poikkeaminen ei saa myöskään aiheuttaa haittaa kaupan kehitykselle sisämarkkinoilla esimerkiksi SEUT 106 artiklan vastaisesti.⁷⁹

Julkisen palvelun velvoitteiden määritelmä löytyy sähkömarkkinadirektiivin 3(2) artiklasta:

” Ottaen täysin huomioon perustamissopimuksen asiaa koskevat määräykset ja erityisesti sen [106] artiklan jäsenvaltiot voivat yleisen taloudellisen edun nimissä asettaa sähköalalla toimiville yrityksille julkisen palvelun velvoitteita, jotka voivat koskea turvallisuutta, mukaan lukien toimitusvarmuus, toimitusten säännöllisyyttä, laatua ja hintaa sekä ympäristönsuojelua, mukaan lukien energiatehokkuus, uusiutuviesta lähteistä tuotettu energia ja ilmastosuojelu. Näiden velvoitteiden on oltava selkeästi määriteltyjä, avoimia, syrjimättömiä ja todennettavia, ja niillä on turvattava se, että yhteisön sähköalan yritykset ovat tasapuolisesti jäsenvaltioiden sähkönkuluttajien käytettävissä. Tässä kohdassa tarkoitettun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja energiatehokkuutta edistävän kysynnänhallinnan osalta sekä ympäristötavoitteiden ja uusiutuviesta lähteistä tuotettavaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat toteuttaa pitkän aikavälin suunnittelua ottaen huomioon, että kolmannet osapuolet saattavat pyrkiä verkkoon.”

Julkisen palvelun velvoitteisiin liittyy myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä jäsenvaltioiden velvollisuus todistaa, että käytetyillä poikkeustoimilla on mahdollista saavuttaa tavoiteltu yleinen taloudellinen etu. Toimien täytyy olla myös oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden ja julkisen palvelun velvoitteen on oltava selkeä, läpinäkyvä ja syrjimätön.⁸⁰ Julkisen palvelun velvoitteita koskevissa valtioneuvoston päätöksissä sovelletaan niin sanottua Altmark-testiä⁸¹, joka perustuu EU:n tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-280/00. Ratkaisussa tuomioistuin nimesi neljä tarkasteltavaa kohtaa, joilla se pyrki selvittämään Altmark Transin julkisen palvelun velvoitteen sallittavuutta, luoden samalla tulkintaa myöhemmissä ratkaisuissa ohjanneen ohjeistuksen, jonka avulla voidaan erotella valtion maksamat korvaukset julkisen palvelun velvoitteiden mukaisista tehtävistä SEUT 107 artiklan mukaisesta, kielletystä valtioneuvosta⁸².

Altmark-testin mukaisesti ensin selvitetään, onko yritykselle annettu tehtäväksi suorittaa selkeän ja täsmällisesti ilmaistujen julkisten palvelun velvoitteiden mukaiset toimenpiteet.

⁷⁹ Bjørnebye 2010: 317; Talus 2013: 89.

⁸⁰ Delvaux 2013: 158–159. Ks. asia C-265/08, Federutility ym. v Autorità per l'energia elettrica e il gas, varsinkin kohdat 26–33 ja 44

⁸¹ Ks. esimerkiksi Bjørnebye 2010: 323; Talus 2016: 105–106.

⁸² C-280/00, Altmark Trans GmbH & Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH & Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht in, 24.7.2003. Kohdat 87–88.

Tämän tulisi ilmetä lainsäädännöstä tai muista asiakirjoista.⁸³ Toiseksi, valtion suorittaman korvauksen kriteerit täytyy olla ennakkoon laadittuja, tarkkarajaisia ja objektiivisia⁸⁴. Kolmanneksi korvauksen määrä tulee olla oikein mitoitettu kattamaan yritykselle julkisen palvelun velvoitteiden suorittamisesta koituvat ylimääräiset kustannukset. Yrityksen on sallittua saada kohtuullinen voitto toiminnastaan, mutta korvaus ei saa aiheuttaa kilpailun vääristymistä tai muuten aiheuttaa tarpeetonta taloudellista etua yritykselle sen kilpailijoihin nähden.⁸⁵ Neljäs ehto koskee niitä tapauksia, joissa julkisen palvelun velvoitteiden tehtävistä vastaavaa yritystä ei valita tavallisessa julkisissa hankintoja koskevalla menettelyllä. Tällöin korvauksen taso, johon siis vaikuttavat kustannukset ja kohtuullinen voitto, määritellään teoreettisen keskivertoyrityksen arvoilla.⁸⁶

Uutta tuotantoa koskevien investointien kannalta korostuvat poikkeamismahdollisuudet artikloista 7, 8, ja 32. Artikla 34 koskee erillisiä linjoja osana verkkoon pääsyä koskevaa sääntelyä, eikä siihen sisältyvällä poikkeamismahdollisuudella pitäisi olla paljonkaan merkitystä uuteen sähköntuotantoon suuntautuvien investointien kannalta. Lupamenettelystä uuden kapasiteetin osalta (artikla 7) on mahdollista poiketa joko 3(2) tai 3(14) artiklan perusteella. Artikla 8, uutta kapasiteettia koskeva tarjouskilpailu, tarjoaa 3(14) artiklan kanssa myös väylän poiketa lupamenettelystä.⁸⁷

3.1.1.4 Toteutunutta derogaatiokäytäntöä EU:ssa

Derogaatioiden toteutumisesta on jonkin verran käytäntöä EU:n energiamarkkinoilla. Kypros on sähkömarkkinadirektiivin 44 artiklan perusteella vapautettu direktiivin 9 artiklan siirtoverkkojen ja siirtoverkonhaltijoiden eriyttämistä koskevista säännöistä. Kyproksen sähkömarkkinat katsottiin vapaiksi vuoden 2014 alusta alkaen, kun sille toisessa energiapaketissa myönnetty derogaatio päättyi. Kyproksen 44. Latvialle myönnettiin derogaatio johtuen sen kehittymättömistä kaasumarkkinoista. Derogaatio perustui kaasumarkkinadirektiivin 2009/73/EY 49 artiklaan ja koski eriyttämistä. Derogaation oli määrä alun perin päättyä 2014, mutta sitä jatkettiin vuoteen 2017 saakka. Myöskään Latvian energiaindustriamarkkinat eivät olleet kehittyneet toivottavalla tavalla vuoteen 2014 mennessä. Luxemburgin derogaatio koski myös eriyttämistä niin sähkö- kuin kaasumarkkinadirektiivin osalta. Maltalle kolmannessa energiapaketissa myönnettyt derogaatiot olivat laaja-alaiset. Maltalla ei ole ollenkaan sähkönsiirtoverkkoa, vaan sähkönsiirto tapahtuu ainoastaan yhden jakeluverkon avulla. Maltan pienen ja kehittymättömän verkon johdosta se sai säh-

⁸³ C-280/00, kohta 89.

⁸⁴ C-280/00, kohta 90.

⁸⁵ C-280/00, kohta 92.

⁸⁶ C-280/00, kohta 93. Ks. myös kohta 95, jossa kaikki edellä mainitut ehdot on tiivistetty yhteen listaan. Altmark-kriteereistä myös Alkio & Hyvärinen 2016: 158–160.

⁸⁷ Bjørnebye 2010: 318–319.

kömarkkinadirektiivin osalta derogaation 9 artiklasta, 26 artiklasta, 32 artiklasta ja 33 artiklasta. Suomen derogaatio koski velvoitetta kaasumarkkinoiden vapauttamisesta. Myös Puolan kaasumarkkinat ovat olleet vaikeuksissa markkinoiden vapauttamisen suhteen.⁸⁸ Edellä kuvailluista poikkeuksista käy ilmi, että derogaatiot ovat perustuneet sähkö- tai kaasumarkkinoiden pienuuteen ja kehittymättömyyteen, joka on useimmiten ilmennyt käytännössä monopolien ja keskittyneiden ja kontrolloitujen markkinoiden muodossa.

3.2 SEUT 194 artikla

Lissabonin sopimuksen myötä loi energia-alan sektorikohtaisen sääntelyn perusteet EU:n primaarioikeuteen. Siitä syystä SEUT 194 toimii tällä hetkellä unionin energiamarkkinoiden sääntelyn perustana, johon kaikki vuoden 2009 jälkeinen energiasektorin EU-sääntely perustuu. Artiklan kohdassa 1 luetellaan neljä päämäärää; energiamarkkinoiden toimivuus, energian toimitusvarmuuden turvaaminen, energiatehokkuuden ja uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen sekä energiaverkkojen yhteenliittäminen. Näitä tavoitteita silmällä pitäen unionin lainsäädäntö on jo toteuttanut toimia, kuten ns. EED-direktiivin (2012/27/EU) säätäminen.⁸⁹

SEUT 194 vaikuttaa myös unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoon energiasektorilla. Unionilla ei esimerkiksi ole oikeutta puuttua jäsenvaltioiden valinnanvapauteen käyttämiensä energialähteiden ja tuotantomuotojen suhteen. Käytännön tasolla kuitenkin eritoten unionin velvoitteet uusiutuvien energialähteiden käytön edistämisen suhteen rajoittavat jäsenvaltioiden omaa päätösvaltaa. Verotukseen liittyvä toimivalta on myös haluttu pitää mahdollisimman paljon jäsenvaltioiden käsissä, mikä käy ilmi SEUT 194 3 kohdassa säädetystä yksimielisyyden vaatimuksesta. Unionin energia-alan sääntelyyn vaikuttaa myös ympäristönsuojelun tavoitteita koskeva SEUT 191.⁹⁰

Artiklassa esitetyt tavoitteet rakentuvat kolmen unionin energiaoikeutta ohjaavan periaatteen varaan. Nämä periaatteet ovat toimivien sisämarkkinoiden toteutuminen, ympäristönsuojelu, ja jäsenvaltioiden välillä vallitseva solidaarisuus. Tärkeää on kuitenkin selvittää, mitä artiklassa mainittu unionin energiapolitiikka tarkoittaa.⁹¹

Delvaux toteaa unionin energiapolitiikan sisältävän kolme tuotantomuotoa; fossiiliset polttoaineet, uusiutuvat energialähteet, sekä ydinvoiman. Ydinvoiman osalta artiklan 194 soveltuvuus vaikuttaisi olevan rajoitettua, sillä ydinvoimaa sääntelee *lex specialis* -säännöksenä EURATOM-sopimus, jonka 106A artiklassa nimenomaan kielletään poikkeamasta

⁸⁸ EU Energy Markets in 2014 s. 91–92, 95–97, 105–106, 114–115, 130, 154.

⁸⁹ Talus 2016: 12–13.

⁹⁰ Talus 2016: 13–14.

⁹¹ Delvaux 2013: 330.

sopimuksen sisällöstä SEUT:n nojalla. Muutenkin unionin energiapolitiikan rajojen määrittely ei näyttäydy kovin yksinkertaisena. Vaikka SEUT 194 rakenteen perusteella sen voisi katsoa ulottavan unionin toimivallan kaikkeen energian tuotantoon, jakeluun, kulu- tukseen ja niin edelleen, tosiasiasa näin ei ole. Esimerkiksi SEUT 106(1), 345⁹², ja 191- 193 artiklat luovat rajoituksia unionin toimivallalle ja jäsenvaltioilla on oikeus julkisen pal- velun velvoitteiden myöntämiseen, eli jäsenvaltiot voivat määritellä, minkä tehtävien ne katsovat kuuluvan näiden velvoitteiden soveltamisalan piiriin. Sisämarkkinoita koskevan periaatteen kannalta taas on huomionarvoista, että se sisältyy laajempaan kokonaisuutena Euroopan unionin tavoitteisiin ja on kirjattu SEU 3(3) artiklaan. SEUT 194 ei myöskään laajenna unionin sisämarkkinavaltuuksia energia-alalla osalta, joten artiklan 1a kohdan vai- kutukseksi jäänee enimmäkseen julistuksellinen rooli. 1b kohdasta voi päätellä, että unio- nin politiikassa energia ja ympäristönsuojelu kulkevat nykyisin lähekkäin, mikä käy ilmi myös vaikkapa huomioimalla suuntaviivojen nimenmuutoksen uudistuksen yhteydessä. Solidaarisuuden periaate jäsenvaltioiden välillä on yhdistelmä unionin energiapolitiikka, samoin kuin yleistä, ideologiaa sekä käytännön vaikutusten hyväksymistä. Vaikka yksittäi- sillä jäsenvaltioilla on toimivalta päättää omista energiaratkaisuistaan, on tarpeen ottaa huomioon, että jäsenvaltioiden päätöksillä on väistämättä vaikutuksia myös toisten jäsen- valtioiden energiaturvallisuuteen ja kilpailuun.⁹³

Unionin energiapolitiikka oli pitkään hyvinkin rajattua johtuen jäsenvaltioiden haluttomuus- desta luovuttaa toimivaltaa energia-alalla unionille. Jäsenvaltioiden ja unionin välisen toi- mivallan suhteen on tarpeellista käsitellä lyhyesti myös SEUT 192 artikla, jolla on vaiku- tusta jäsenvaltioiden valintoihin energialähteiden ja energiahuollon suhteen. Euroopan yh- tenäisasiakirjaan liitetystä julistuksessa koskien perustamissopimuksen 130r artiklaa suo- jattiin jäsenvaltioiden oikeutta päättää omista luonnonvarojensa käytöstä, rajoittaen käy- tännössä energia-alan unionin ympäristösääntelyn ulkopuolelle. Motiivina julistuksen an- tamiselle oli nimenomaan jäsenvaltioiden huoli siitä, että perustamissopimuksen artiklojen

⁹² SEUT 345: ”Perussopimuksilla ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin”. Tämän artiklan ja SEUT 63 artiklan (pääoman vapaa liikkuvuus) tulkintaa käsiteltiin unionin tuomioistui- men ennakkoratkaisutapauksessa *Essent NV ynnä muut, yhdistetyt asiat C-105/12–C-107/12*. Sel- vitettävänä oli Alankomaiden kansallisen lainsäädännön sisältämän yksityistämiskiellon ja konser- nikiellon yhteensopivuus SEUT 345 artiklan kanssa ja pääoman vapaan liikkuvuuden rajoittamisen hyväksyttävät perusteet. Asianosaiset yritykset olivat vertikaalisesti integroituneita energiasektorin toimijoita. Ratkaisussaan tuomioistuin myös toteaa, että Alankomaiden kansallisen sääntelyn tar- koituksena oli rajoittaa edellä mainittua perusvapautta yleiseen etuun perustuvista syistä, jotka oli- vat yhdenmukaisia sähkö- ja maakaasumarkkinadirektiivien (2009/72/EY ja 2009/73/EY) säänte- lyn kanssa, ei pelkästään taloudellisista syistä, mikä ei olisi riittänyt oikeuttamaan rajoituksia. Näitä direktiiveihin kirjattuja perusteita ovat muun muassa syrjimättömän pääsyn verkkoon varmistami- nen ja markkinoiden avoimuus. Tuomioistuin katsoi yksityistämiskiellon kuuluvan lähtökohtaisesti SEUT 345 tulkintaan, mutta se ei estänyt SEUT 63 artiklan soveltumista tällaisiin kansallisiin sää- döksiin. Tässä tapauksessa yleisen edun mukaiset pakottavat syyt kuitenkin oikeuttivat perusva- pauksien (pääoman ja tavaroiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus, palvelujen tarjoamisen vapaus) rajoittamisen.

⁹³ Delvaux 2013: 330–336, 134, 259, 150; Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto *EuVL 2016/C 203/01*.

130r ja 130s – joiden nykyiset vastineet ovat SEUT 191 ja 192 – voitiin katsoa mahdollistavan unionin vallankäytön energialähteiden alalla, mitä vielä tuolloin pidettiin vahvasti kansallisen suvereniteetin kannalta epätoivottavalta.⁹⁴

Nykyinen SEUT 191 määrittelee unionin ympäristöpoliittiset tavoitteet ja SEUT 192 sisältää unionin ympäristötavoitteisiin liittyvän sääntelyn perusteet. Artikla 192 muuttikin unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jakautumisen suuntausta edellä mainitusta yhtenäisasiakirjaan liitetystä julistuksesta lisäämällä unionin mahdollisuuksia puuttua jäsenvaltioiden energijärjestelyihin. Tämä toteutui siitäkkin huolimatta, että jäsenvaltioiden suhtautuminen liian vapaaseen ylikansalliseen puuttumiseen energia-alalla on vieläkin varautunutta.⁹⁵

3.3 Clean Energy for All Europeans -paketti

EU:n energia-alan talvipaketti, eli virallisesti Clean Energy for All Europeans -paketti, on 30. marraskuuta 2016 esitelty uusien lainsäädäntöehdotusten kokoelma, jonka päämääränä on nostaa EU puhtaan energian maailmanlaajuisen murroksen johtajaksi. Paketin sääntelyllä katsottiin olevan kolme pääasiallista tavoitetta; energiatehokkuuden kehittäminen, maailmanlaajuisen energia-alan muutoksen johtajuuden saavuttaminen, sekä kuluttajien huomioiminen. Näitä tavoitteita unioni lähtee toteuttamaan muun muassa panostamalla puhtaan energian innovaatioihin, osallistamalla eri toimijoita entistä enemmän ja kehittämällä energia-alan kilpailua.⁹⁶

Tässä osiossa tarkoituksena on esitellä tulevan sääntelyn sisältöä. Sääntelyn esittelyssä tulen myös hyödyntämään EDSO (European distribution system operators) for smart grids'n, myöhemmin EDSO, sekä eurooppalaisen kuluttajansuojajärjestö BEUC:n (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) näkemyksiä talvipaketin sisällöstä. Koen tärkeäksi muistuttaa, että EDSO ajaa älyverkkotoimijoiden asiaa ja BEUC taas puolustaa kuluttajien oikeuksia, joten niiden kommentit eivät ole objektiivisia, mutta antavat mielestäni hyödyllistä lisäarvoa tulevan sääntelyn tarkasteluun eri markkinaosapuolien näkökulmista.

3.3.1 Nykyinen sääntely ja muutokset

Clean Energy for All Europeans -paketti sisältää ehdotuksen uudistetusta sähkömarkkina-direktiivistä, jossa jakeluverkonhaltijaa koskeva sääntely kehittyisi hieman nykyisestä. Ja-

⁹⁴ Delvaux 2013: 258–259; Euroopan yhtenäisasiakirja, EyVL 29.6.1987, L 169/1.

⁹⁵ Delvaux 2013: 259.

⁹⁶ COM(2016) 860 final s. 3–4.

keluverkonhaltijoita ja älyverkkojen kehittämistä varten on unionissa direktiiviehdotuksien lisäksi materiaalia, joka koostuu selvityksistä, tiedonannoista ja muusta alemman tasoista sääntely- ja ohjauskeinoista.⁹⁷

Tuleva sähkömarkkinasääntely ulottuu entistä enemmän myös perusoikeuksiin. Uuden sähkömarkkinadirektiivin ehdotuksessa huomioidaan, että uuden direktiivin säännöksillä tulee olemaan yhteyksiä unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuihin perusoikeuksiin. Tärkeitä perusoikeuksia direktiivin kannalta katsotaan olevan varsinkin seuraavat perusoikeuskirjan turvaamat oikeudet: oikeus yksityiselämään (artikla 7), henkilötietojen suoja (artikla 8), syrjinnän kieltö (artikla 21), oikeus sosiaaliturvaetuuksiin (34 artikla), mahdollisuus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja (36 artikla), korkeatasoinen ympäristönsuojelu (37 artikla) ja tehokas oikeussuoja (47 artikla). Perusoikeudet on pyritty ottamaan huomioon direktiivissä sisällyttämällä siihen muun muassa energiaköyhyyttä, tietosuojaa sekä yksityisyyden- ja kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä.⁹⁸ BEUC korostaa kuluttajansuojan merkitystä omassa kannanotossaan. Sen mukaan nykyiset kuluttajansuojaa koskevat oikeudet ja velvollisuudet tulee selkeästi ulottaa koskemaan myös kaikkia uusia kolmansia osapuolia, kuten aggregaattoreita.⁹⁹

3.3.1.1 Jakeluverkonhaltijoita (DSO) koskeva sääntely ja sen tulevaisuus

Sähkömarkkinadirektiivin 2(6) artikla määrittelee jakeluverkonhaltijan, eli DSO:n, määrittellen nykyisen sähkömarkkinadirektiivin 2(6) artiklassa tarkoitettua ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on vastuussa jakeluverkon käytöstä, ylläpidosta ja tarvittaessa kehittämisestä tietyllä alueella, sen mahdollisista yhteyksistä muihin verkkoihin sekä sen varmistamisesta, että verkko pystyy täyttämään kohtuulliset sähkön jakeluvaatimukset pitkällä aikavälillä”.

DSO:t ovat useimmiten luonnollisia monopoleja johtuen sähköverkkoinfrastruktuurin luonteesta, minkä vuoksi ne on asetettu kansallisten valvontaviranomaisten valvonnan alaisuuteen. Sähkömarkkinadirektiivin 24 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava jakeluverkonhaltijan nimeämisen ja valvonnan toteutumisesta. Valvonta tarkoittaa, että jakeluverkonhaltijoiden on toimittava artiklojen 25–27 mukaisesti. Jakeluverkonhaltijoita koskeva unionin sääntely perustuu kolmannen energiapaketin sähkömarkkinadirektiivin ja RES-direktiivin lisäksi muun muassa unionin Euroopan laajuisia sähköverkoja koskeviin TEN-E-suuntaviivoihin (Trans-European Networks for Energy) sekä unionin vuoden 2020 energiatavoitteisiin, joita konkretisoivat esimerkiksi EED-direktiivi.¹⁰⁰

⁹⁷ Ks. <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>, saatavissa 8.5.2018.

⁹⁸ COM(2016) 864 final 2 s. 16; Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02, EuVL 26.10.2012.

⁹⁹ BEUC 2017: 2, 11.

¹⁰⁰ Ks. <https://www.edsofsmartgrids.eu/policy/eu-policy-landscape/>, saatavissa 8.5.2018.

TEN-E- suuntaviivat ovat keskeisin sääntelyn väline tällä hetkellä, joka koskee nimenomaan Euroopan laajuisia verkkoja. Suuntaviivojen sisältöä tukee myös esimerkiksi TEN-E-projektien rahoitusta koskeva sääntely. TEN-E-rahoitus on korostetun tärkeää erilaisien riskialttiiden kokeiluhankkeiden toteuttamisessa.¹⁰¹

Sähkömarkkinadirektiivin kuudes luku (artiklat 24–29) sisältää keskeisimmän jakeluverkon käyttöä koskevan sääntelyn. Direktiivin 25 artikla määrittelee jakeluverkonhaltijan tehtävät, jotka vastaavat sisällöltään edellä esiteltyä 2(6) artiklan sisältöä, eli verkonhaltijan vastuulle kuuluu huolehtiminen verkon kyvystä toteuttaa kohtuulliset sähkönjakeluvaatimukset sekä varman, luotettavan ja tehokkaan sähkönjakeluverkon käytön, ylläpidon, ja kehittämisen varmistaminen. Nämä toimenpiteet jakeluverkonhaltijan on kyettävä toteuttamaan toiminta-alueen taloudellisten realiteettien puitteissa sekä huomioiden ympäristönsuojelun ja energiatehokkuuden näkökulmat.

Ei ole epätavanomaista, että jakeluverkonhaltija kuuluu vertikaalisesti integroituneeseen yritykseen¹⁰². Jakeluverkonhaltijoita koskeva eriyttämissääntely on sijoitettu direktiivin 26 artiklaan.

27 artiklan salassapitovelvollisuus velvoittaa jakeluverkonhaltijat pitämään toimintansa yhteydessä keräämänsä kaupallisesti arkaluonteiset tiedot salassa. Tämä ei rajoita 30 artiklassa annettua jäsenvaltioiden viranomaisien oikeutta tutustua sähköalan toimijoiden kirjanpitoon tai muita lakiin perustuvia tietojen luovutusvelvollisuuksia.

28 artikla sallii poikkeamisen suljettujen verkkojen kohdalla. Tämä mahdollinen poikkeaminen sallii kansallisten sääntelyviranomaisien vapauttaa suljetun jakeluverkon haltijan 25(5) artiklan vaatimuksista koskien verkon energian hävikkiä ja verkkokapasiteettia, sekä 32(1) artiklan määrittelemistä tariffeja koskevasta 37 artiklan mukaisesta ennakkohyväksyntämenettelystä. Jakeluverkon käyttäjälle varataan tosin oikeus pyytää tariffien tarkastamista 37 artiklan mukaisesti.

29 artikla koskee yhdistettyä siirto- ja jakeluverkonhaltijaa (TSO ja DSO). Sen mukaan 26(1) artikla ”ei estä yhdistetyn siirto- ja jakeluverkonhaltijan toimintaa edellyttäen, että tämä verkonhaltija noudattaa 9 artiklan 1 kohtaa tai 13 ja 14 artiklaa tai V lukua tai kuuluu 44 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan”.

Uudessa direktiiviehdotuksessa jakeluverkonhaltijoita koskeva luku on siirtynyt luvuksi neljä ja sen sisältöä on laajennettu edellisestä. Lisäykset ovat myös sisällöllisesti merkittäviä; artikla 32 määrittelee jakeluverkonhaltijoiden tehtäviä jouston käytössä, artikla 33 huomioi sähköisen liikkumisen integroimisen sähköverkkoon, artikla 34 sääntelee tiedon-

¹⁰¹ Delvaux 2013: 280–281. Ks. komission tiedonanto KOM(2010) 677 lopull.

¹⁰² Talus 2013: 68.

hallintaan liittyviä jakeluverkonhaltijoiden tehtäviä, ja 36 artikla koskee varastojen omistamiseen liittyvää sääntelyä. Myös suljettua jakeluverkkoja koskevaan 38 artiklaan on ehdotuksessa lisätty uusi kohta 5, jonka mukaan suljetut jakeluverkot lasketaan direktiiviä sovellettaessa jakeluverkoiksi.

Jouston käyttöön liittyvien jakeluverkonhaltijoiden tehtävien sääntelyn lisääminen sähkömarkkinadirektiiviin selkeästi kuvastaa unionin huomiota jouston merkityksestä sen suunnittelemassa sähkömarkkinoiden kehityksessä. Jakeluverkonhaltijoille yleisen vertikaalisen integraation vuoksi komissio katsoo, että on tarpeellista turvata jakeluverkonhaltijoiden syrjimätön ja objektiivinen toiminta esimerkiksi jouston käytön ja tiedonhallinnan osalta sääntelyn avulla.¹⁰³ BEUC toteaa, että kehitteillä olevien markkinoiden tulee tukea halukkaiden kuluttajien mahdollisuuksia osallistua kysyntäjouston toteuttamiseen, mikä myös antaisi heille mahdollisuuden vaikuttaa omaan kulutukseensa. Toisaalta niille kuluttajille, jotka eivät osallistu kysyntäjouston toteutukseen, ei saa päästä syntymään epäsuotuisia, rangaistukseen verrattavia seurauksia. Toisin sanoen kysyntäjouston osallistumisen pitää BEUC:n mukaan perustua aitoon vapaaehtoisuuteen.¹⁰⁴ Esimerkiksi yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen kannalta syrjimättömyys ja vapaaehtoisuus ovat tärkeitä ominaisuuksia järjestelmälle. BEUC:n esiin nostamien teemojen voikin katsoa ottavan huomioon perusoikeuksien suojan tukemisen.

Sähköisen liikkumisen edistämisestä on lisätty maininta uudistetun direktiivin johdantoon, jossa painotetaan sähköisen liikkuvuuden merkitystä liikenteen päästöjen vähentämisessä ja vähähiilisyiden edistämisessä. Tämän vuoksi direktiivissä on katsottu aiheelliseksi tukea sähköistä liikkuvuutta muun muassa huomioimalla niin julkisten kuin yksityisten latauspisteiden käyttöönotto ja näiden latauspisteiden toiminnan yhdistäminen kokonaisjärjestelmään. Ehdotetun direktiivin 33 artikla sääntelisi juuri näitä toimintoja, joka olisi täysin uusi lisäys verrattuna nykyiseen sähkömarkkinadirektiiviin. 33 artiklan 1 kohta velvoittaa jäsenvaltiot edistämään sähköisten ajoneuvojen latauspisteiden liittämistä verkkoihin ja valvomaan jakeluverkonhaltijoiden syrjimätöntä yhteistyötä latauspisteitä käyttävien ja hallinnoivien yritysten kanssa. Artiklan 2 kohta sisältää poikkeamis mahdollisuuden tavanomaiseen eriyttämiskäytäntöön, jossa jakeluverkonhaltija ei saa omistaa tai hallinnoida latauspisteitä. Tämä poikkeuksen toteutuminen edellyttää, että tarjouskilpailumenettelyssä ei ole löydetty toista halukasta toimijaa, ja että sääntelyviranomaisen hyväksyy järjestelyn. 3 kohdan mukaisesti latauspisteitä omistaviin jakeluverkonkäyttäjiin sovelletaan direktiivin 35 ja 56 artiklojen eriyttämistä koskevia säännöksiä (jakeluverkonhaltijoiden eriyttäminen ja kirjanpidon eriyttäminen, nykyisen direktiivin artikkelit 26 ja 31). Viimeinen, 4 kohta, on jatkoa kahdelle edelliselle, vaatien jäsenvaltioita selvittämään tasaisin väliajoin, vähintään joka viides vuosi, kolmansien osapuolien haluk-

¹⁰³ COM(2016) 864 final 2 s. 5 ja 6.

¹⁰⁴ BEUC 2017: 2.

kuutta omistaa ja hallinnoida latauspisteitä. Mikäli näin on, jakeluverkonhaltijoiden eriyttäminen latauspisteiden omistuksesta tulee aloittaa.¹⁰⁵ Sähköisen liikkuvuuden edistäminen on huomioitu myös uudistetun rakennuksien energiatehokkuusdirektiivin ehdotuksessa, missä direktiivin artiklaan 8 on lisätty kohta, jolla veloitetaan erilaiset ajoneuvojen parkkirakennukset asennuttamaan latauspisteitä.¹⁰⁶

3.3.1.2 Älykäs sähkömittaus

Direktiiviehdotuksessa uutta on myös artikkelit 21–24, jotka koskevat älymittareita ja niihin liittyvää tiedonhallintaa. Artikla 21 määrittelee jokaisen loppukäyttäjän oikeuden asennuttaa itselleen älymittari siinäkin tapauksessa, että jäsenvaltion teettämän kustannus-hyötyarvion (artikla 19) perusteella älykästä mittausta ei aiota ottaa kyseisellä alueella järjestelmällisesti käyttöön (vrt. artikla 20 älykkään mittauksen toiminnoista, missä määritellään älykkään mittauksen käyttöönotto kustannus-hyötyarvion ollessa positiivinen). Tavanomaisen mittaamisen osalta loppukäyttäjien oikeuksia turvaa artikla 22, jota siis sovelletaan tapauksissa, joissa loppukäyttäjille ei ole asennettu älymittareita. Tiedonhallintaa koskeva artikla 23 sääntelee tiedonhallintaa yleisesti, tuoden älymittareihin liittyvän tietosuojanäkökulman mukaan sääntelyn piiriin. Tiedonhallintaan sovelletaan myöskin yleinen tietosuoja-asetus 679/2016.¹⁰⁷ EDSO huomauttaa, että esteetön tiedonhallinta on keskeinen edellytys jakeluverkonhaltijoille toteuttaa niille osoitetut velvollisuudet, kuten toimitusvarmuuden ja laadun turvaaminen¹⁰⁸. BEUC taas tuo esille kuluttajansuojanäkökulman esittämällä, että sääntely turvaisi kuluttajien oikeuden päästä helposti ja ilmaiseksi käsiksi kaikkeen heistä kerättyyn tietoon, joka luovutettaisiin heille myös käyttökelpoisessa tietomuodossa¹⁰⁹. Edellä mainittuun BEUC:n kommenttiin liittyy myös direktiivin artikla 24, joka koskee tietojärjestelmissä käytettävää tietomuotoa. Komission suunnitelman mukaan tarkoituksena on yhtenäistää jäsenvaltioiden käyttämät tietomuodot ja luoda järjestely, jolla artiklassa 23 tarkoitettujen tietojen vaihto toteutuisi eri jäsenvaltioissa sijaitsevien toimijoiden välillä. Toisin sanoen artikla 24 edistäisi yhteisten markkinoiden toimintaa mahdollistamalla yhdenvertaisen toiminnan ja kilpailun valtioiden rajojen yli. Älykkäiden mittausjärjestelmien yleistyvää käyttöönotto tarkoittaa kasvavaa määrää loppukäyttäjistä kerättävää tietoa, mikä lisää tietosuojan turvaamisen yksityiskohtai-

¹⁰⁵ COM(2016) 864 final 2 s. 31 (kohta 27) ja 80–81.

¹⁰⁶ COM(2016) 765 final, s. 10–11. Nykyinen direktiivi 2010/31/EU. Suomessa liikenteen vähähiilisyys edistämistä käsitellään valtioneuvoston ilmasto- ja energiastrategiassa VNS 7/2016 vp. s. 30–34. Ks. myös valiokuntien näkemykset kansallisen energiastrategian liikennettä koskevista osista: LiVL 3/2017 vp. s. 2–4; YmVL 1/2017 vp. s. 8–9; TaVM 8/2017 vp. s. 8–9.

¹⁰⁷ COM(2016) 864 final 2 s. 73–75. Ks. direktiivin johdannon kohdat 35–36, s. 33.

¹⁰⁸ EDSO 2017: 4.

¹⁰⁹ BEUC 2017: 15.

sen tarkastelun tarvetta. Tällaisia haasteita voi pitää tässä mittakaavassa ennennäkemättöminä energiasäätelyn saralla. 110 Samalla on huomionarvoista muistaa, että markkinoiden toimijoiden näkemys tarvitsemastaan tiedosta ei välttämättä ole yhdenmukainen säätelyn, tai perusoikeuksien, kanssa. Älykkäitä mittausjärjestelmiä ja niihin liittyviä tietosuojakysymyksiä käsitellään vielä tarkemmin tässä selvityksessä käyttäjälähtöisyyttä käsittelevässä luvussa.

3.3.1.3 Sähkön varastointi

Merkittävänä uudistuksena sähkömarkkinadirektiiviin voidaan pitää myös varastojen omistamista koskevaa 36 artiklaa, joka kieltää jakeluverkonhaltijoita omistamasta, kehittämästä, hallinnoimasta tai käyttämästä energiavarastoja. Kuten esimerkiksi artiklan 33 kohdalla, jäsenvaltioille on varattu mahdollisuus poiketa edellä mainitusta kiellosta, mikäli seuraavat kolme ehtoa täyttyvät; varastoiden omistamiseen ja hallintointiin ei ole tarjouskilpailumenetellyn jälkeen löytynyt muita halukkaita toimijoita, varastot ovat välttämättömiä jakeluverkonhaltijoille niiden tehtävien suorittamisen kannalta, ja säätelyviranomaisen on tarkastellut kahden edellisen ehdon täyttymisen ja antanut järjestelylle hyväksyntänsä. Samoin kuin artiklassa 33, myös varastojen kohdalla on tasaisin väliajoin selvitettävä mahdollisten halukkaiden toimijoiden mielenkiintoa varastojen hallintointiin. Halukkaan toimijan löytyessä jakeluverkonhaltijoiden varastojen omistuksesta ja hallinnoinnista on luovuttava.¹¹¹

EDSO tuo omassa kannanotossaan esiin jakeluverkonhaltijoiden tarpeen hyödyntää varastointia esimerkiksi hätätilanteisiin ja verkon huoltoon varautumisen vuoksi. Tämän vuoksi EDSO ehdottaa, että jakeluverkonhaltijoille varattaisiin oikeus omistaa verkon toiminnan kannalta tarpeellisia varastoja, joita se ei käyttäisi suoraan kaupalliseen toimintaan osallistumiseen.¹¹² Varastot on määritelty direktiivin 2(47) artiklassa, mikä ei pyri korjaamaan varastojen kaksoisroolia sekä asiakkaana että tuottajana, mikä voi olla varsinkin verotuksen kannalta haitallista. Toisaalta energia-alan verotuksessa jäsenvaltioilla on EU-oikeuden puitteissa edelleen paljon vapauksia kansallisen säätelyn suhteen, eikä EU:n nykyinen tai tuleva säätely vaikuta millään tavalla rajoittavan kaksoisverotuksen

¹¹⁰ 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä 4/2013 s. 4–5. Ks. BEUC 2017: 20; BEUC luettelee myös muunlaisia kuluttajia koskevia ongelmia ja haasteita liittyen älykkäiden mittausjärjestelmien käyttöönottoon. Näihin kuuluvat muun muassa mittareiden käyttöönottoon liittyvät kustannukset ja niistä saatavien tietojen hyödyntäminen kuluttajan näkökulmasta (ts. taloudelliset säästöt sähkökulutuksen suunnittelulla). BEUC myös huomauttaa, että kuluttajille tulee varata oikeus kieltäytyä älykkäistä mittauksesta. Esimerkkinä mainitaan BEUC:n saksalaisen jäsenen, vzbv:n, tiedonanto, jonka mukaan Saksassa älykkäistä mittauksesta hyötyisivät taloudellisesti vain rajattu määrä kotitalouksia.

¹¹¹ COM(2016) 864 final 2 s. 82–83. Ks. lisää varastointiin liittyvää arviointia EASAC 2017: varsinkin sivut 8–9, 23, 26, 29 ja 33–34.

¹¹² EDSO 2017: 4–5.

mahdollisuuden poistamisesta kansallisen sääntelyn avulla. Kyse olisi kuitenkin verotuksellisen toimivallan käytöstä, jolloin Ahvenanmaan kannalta toimivalta sääntelystä on valtakunnalla. Suurimmat uhat sähkön varastointia koskevan verotuksen sääntelyn pysyvässä muuttamisessa liittyvätkin varmaankin enemmän käytännön toteutukseen, esimerkiksi veronkiertomahdollisuuksien ehkäisemiseen ja verojärjestelmän kustannuksiin tai vaikeaselkoisuuteen. Varastoinnista sääntelyn osalta on myös todettava, että pelkästään Ahvenanmaata koskevan sääntelyn toteuttaminen osoittautuisi todennäköisesti vaikeaksi. Ahvenanmaan verotukselliset poikkeussäännökset perustuvat painaviin, muusta sääntelystä johtuviin seikkoihin. Tämä käy ilmi esimerkiksi valmiste- ja arvonlisäveroa koskevasta poikkeuslaista 1266/1996, jonka säätämisen perusteena oli EU-sääntelyn edellyttämä Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välisen verorajan toteuttaminen¹¹³.

3.3.1.4 Paikalliset energiayhteisöt

Jakeluverkonhaltijoita koskevan uuden sääntelyn lisäksi komission ehdotuksesta uudesta sähkömarkkinadirektiivistä löytyy paikallisia energiayhteisöjä koskeva artikla 16. Paikallisilla energiayhteisöillä on muun muassa oikeus omistaa, perustaa, vuokrata ja hallinnoida verkkoja itsenäisesti sekä niille tulee varata syrjimätön pääsy markkinoille. Artiklan 2 kohdassa luetellaan energiayhteisöjä koskevien kansallisia sääntelykehyksiä velvoittavat kahdeksan vaatimusta.¹¹⁴ EDSO:n otti paikallisia energiayhteisöjä koskevat sääntelyehdotukset varautuneesti vastaan, korostaen esimerkiksi tarvetta selkiyttää energiayhteisöjen rakennetta ja velvollisuuksia sääntelyn avulla. Energiayhteisöjä, jotka omistavat ja hallinnoivat verkkoja, tulisi kohdella jakeluverkonhaltijoiden tavoin tai mikäli ne toimivat jakeluverkonhaltijan rinnalla, niiden tulisi ainakin osallistua verkon hallinnasta koituviin kustannuksiin kohtuullisella tavalla. EDSO ei myöskään suhtaudu suopeasti jakeluverkonhaltijoiden pakottavaan velvoittamiseen vuokraamaan verkkojaan.¹¹⁵ Komissio taasen korostaa paikallisten energiayhteisöjen tuomiin hyötyihin energiankulutuksen hallinnassa ja kuluttajien aktivoinnissa¹¹⁶.

3.3.1.5 Energiaköyhyys

Energiaköyhyys on myös huomioitu direktiivin artiklassa 29. Energiaköyhyys on ilmiönä lisääntynyt Euroopassa, ja komissio toteaa kuluttajansuojaan liittyvien uhkien, kuten energiaköyhyyden ja kuluttajien haavoittuvuuden, olevan merkittäviä hidasteita sisä-

¹¹³ HE 184/1996 vp. s. 39. Verorajasta ja poikkeuslaista 1266/1996 ks. selvityksen luku 4.3.3. Ahvenanmaa ja verotus.

¹¹⁴ COM(2016) 864 final 2 s. 68–69.

¹¹⁵ EDSO 2017: 3.

¹¹⁶ COM(2016) 864 final 2 s. 5–6.

markkinoiden yhtenäistymisprosessissa, varsinkin sen vuoksi, että näiden ongelmien korjaamiseen ei ole onnistuttu löytämään varmoja ratkaisuja. Uudessa sähkömarkkinadirektiivissä komissio näyttäisi tukeutuvan jäsenvaltioiden raportointiin energiaköyhyyden ennaltaehkäisemiseksi. Tämä raportointi tapahtuisi osana ehdotetun Euroopan parlamentin ja neuvoston energiaunionin hallinnosta antaman asetuksen 21 artiklan mukaista raportointia. Energiaköyhyydellä on myös yhteys perusoikeuksien toteutumiseen.¹¹⁷

3.3.1.6 Uusi sähkökauppa-asetus

Sähkömarkkinadirektiivin lisäksi myös sähkökauppa-asetus on määrä uudistaa komission ehdotuksen mukaisesti¹¹⁸. Tästä asetuksessa mielenkiintoisia uudistuksia ovat artikla 16 (verkkoon pääsyyn liittyvät maksut) ja luvun VI artikkelat 49–52 liittyen eurooppalaisen DSO-toimijan perustamiseen ja toimintaan sekä artikla 53 jakelu- ja siirtoverkonhaltijoiden yhteistyöstä.

Uuden asetuksen artikla 16 on nykyisessä asetuksessa artikla 14. Artiklaan on lisätty muun muassa verkkotariffien, niin siirto- kuin jakelutariffien, yhdenmukaistamista koskevaa sääntelyä kohdassa 9. Maksujen harmonisointia ohjaavaksi toimijaksi ilmaistaan ACER, jonka tehtävänä olisi osoittaa kansallisille sääntelyviranomaisille ohjeistus, jonka sisällön vähimmäisvaatimukset luetellaan 16(9) artiklan alakohdissa.¹¹⁹ EDSO kommentoi tariffien harmonisointia kriittisesti, vedoten toisistaan eroavien kansallisten järjestelmien liian kiireellisesti toteutetun yhdenmukaistamisen haittavaikutuksiin¹²⁰.

Eurooppalaisen DSO-elimen perustamisen (virallisesti EU DSO -elin) tarkoituksena on edistää vertikaalisesti integroitumattomien, eriytettyjen jakeluverkonhaltijoiden yhteistyötä ja sitä kautta tukea sähkön sisämarkkinoiden toimintaa sekä kehittää jakelu- ja siirtoverkkojen hallintaa ja käyttöä. Liittyminen tähän uuteen DSO-elimeen on vapaaehtoista. Uuden DSO-toimijan tehtävät luetellaan 51 artiklassa. Näihin tehtäviin kuuluu muun muassa verkkojen käytön ja suunnittelun koordinointi, kysyntäjoustop kehittäminen, digitalisaation – sisältäen esimerkiksi älyverkot ja -mittarit – edistäminen ja tietoturva ja kyberturvallisuudesta vastaaminen. EU DSO -elin myös veloitetaan tekemään yhteistyötä ENTSO-E:n, eli sähköalan kantaverkkoyhtiöiden eurooppalaisen yhteistyöjärjestön, kanssa.¹²¹ BEUC näkisi mielellään ACER:in EU DSO -elintä valvovana toimijana ja ehdottaa, että sidosryhmille varattaisiin mahdollisuus valittaa ACER:iin, mikäli ne kokevat joutuneensa epäoikeudenmukaisesti kohdelluiksi¹²².

¹¹⁷ COM(2016) 864 final 2 s. 6, 13, 17 ja 77. COM(2016) 759 final 2, asetus energiaunionin hallinnosta.

¹¹⁸ COM(2016) 861 final 2.

¹¹⁹ COM(2016) 861 final 2 s. 51–52.

¹²⁰ EDSO 2017: 7.

¹²¹ COM(2016) 861 final 2 s. 74–75.

¹²² BEUC 2017: 18.

Jakelu- ja siirtoverkonhaltijoiden välisen yhteistyön, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksen artiklassa 53, tarkoituksena on säännellä näiden toimijoiden välistä tietojen vaihtoa varsinkin tuotantolaitosten suorituskyvyn, verkkojen käytön ja suunniteltujen investointien osalta. Tietojen vaihdon on määrä johtaa entistä kustannustehokkaampaan ja luotettavampaan verkkojen kehittämiseen ja käyttöön. Artiklan 2 kohdassa verkonhaltijat velvoitetaan tekemään yhteistyötä myös hajautetun tuotannon, varastoinnin ja kysyntäjoustopohjaisten resurssien saralla, jotta ne pystyisivät paremmin vastaamaan verkkojensa erityistarpeisiin.¹²³ EDSO suhtautuu myönteisesti jakelu- ja siirtoverkonhaltijoiden yhteistyön lisäämiseen¹²⁴.

3.3.1.7 RED II

RES-direktiivin oikeusperusta on kahdessa perussopimuksen artiklassa, SEUT 192(1) ja SEUT 114. SEUT 192 on käsitelty jo aiemmin ja se voidaan lukea direktiivin pääasialliseksi oikeusperustaksi, ja SEUT 114 sisältää lainsäädännön lähentämistä koskevan sääntelyn sisämarkkinoita koskevan artiklan 26 tavoitteiden mukaisesti ja se kytkeytyy RES-direktiiviin sen biopolttoaineita koskevien 17, 18, ja 19 artiklojen vuoksi. Delvaux kuitenkin huomauttaa, että direktiivissä sisämarkkinoiden toimintaan viittaava johdannon kohta 94 näyttäisi olevan ainoa selkeästi SEUT 114 artiklaan johdettava perustelu, kun muut näytävät osoittavan enemmän SEUT 191 artiklan suuntaan. Delvaux väittääkin, että SEUT 192 olisi riittänyt yksinäänkin direktiivin oikeusperustaksi, ja hän myös nostaa esiin komission valinnan SEUT 192(1) artiklasta SEUT 192(2) artiklan sijaan.¹²⁵

Myös uusiutuvien energialähteiden käytön edistämistä koskeva RES-direktiivi tulee läpikäymään uudistuksen, muuttuen RED II -direktiiviksi. RED II muodostaa yhdessä muiden talvipaketin sääntelyehdotusten (uusi sähkömarkkinadirektiivi ja sähkökauppa-asetus, asetus energiaunionin hallinnosta, EED- ja EPBD -direktiivit) sekä uudistetun päästökauppajärjestelmän (EU ETS), taakanjakoa koskevan ehdotuksen ja LULUCF-asetuksen kanssa kokonaisuuden, jonka avulla unioni kokee mahdolliseksi saavuttaa vuotta 2030 koskevan uusiutuvan energian tavoitteensa.¹²⁶

Uudet artikkelit 16 ja 17 koskevat lupamenettelyä uusiutuvia energialähteitä käyttävien laitojen rakentamista ja käyttöä varten. Artikla 17 sisältää yksinkertaisen ilmoitusmenettelyn, joka helpottaa alle 50 kW sähköntuotantokapasiteetin demonstrointihankkeiden ja laitojen liittymistä verkkoon, edellyttämällä vain ilmoitusta jakeluverkonhaltijalle.¹²⁷

¹²³ COM(2016) 861 final 2 s. 76.

¹²⁴ EDSO 2017: 8.

¹²⁵ Delvaux 2013: 266–270. Oikeusperustan tarkastelusta laajemmin SEUT 192(1) ja SEUT 192(2) välillä ks. Delvaux 2013: 273–275.

¹²⁶ COM(2016) 767 final 2 s. 5–6.

¹²⁷ COM(2016) 767 final 2 s. 81–82.

Itse tuotettua uusiutuvaa energiaa käyttävät kuluttajat on huomioitu uudella 21 artiklalla. Artiklan säännökset koskevat niin yksittäisiä kuluttajia kuin aggregaattorien kautta toimivia kuluttajia ja sen 1 kohdan neljä alakohtaa luovat perustan tällaisten aktiivisten kuluttajien toiminnalle ja oikeuksille; heillä on oikeus kuluttaa itse tuottamaansa sähköä ja myydä ylijäämäsähköään kustannustehokkaasti, he eivät menetä asemaansa kuluttajina eli he eivät menetä kuluttajansuojaa tai muita kuluttajia turvaavia oikeuksia, heitä ei pidetä energiantuottajina unionin tai kansallisen sääntelyn puitteissa (raja-arvot huomioiden), ja heille maksetaan markkina-arvon mukainen korvaus verkkoon syöttämästään sähköstä. Artiklan 2 kohdan perusteella samassa rakennuksessa tai muuten samassa jakeluverkossa toimiville kuluttaja-tuottajille tulee varata oikeus muodostaa yhteinen toimija. 3 kohdan mukaan asennustöistä, käytöstä, mittauksesta ja huollosta saa vastata kolmas osapuoli.¹²⁸

Artikla 22 velvoittaa jäsenvaltiot turvaamaan uusiutuvaa energiaa tuottavien yhteisöjen oikeudet tuottaa, käyttää, varastoida ja myydä energiaa ilman, että näihin toimintoihin kohdistetaan sääntelyllä kohtuuttomia kustannuksia tai muita esteitä. Yhteisö voi olla pk-yritys tai tuottoa tavoittelematon yhteisö, kuten osuuskunta. Yhteisön jäsenien (tai osakkaiden) täytyy täyttää ainakin neljästä seuraavasta viidestä vaatimuksesta; (1) jäsenet ovat luonnollisia henkilöitä, paikallisia toimijoita (kuten kunta), tai pk-yrityksiä ja ne toimivat uusiutuvan energian alalla, (2) yli puolet äänivaltaisista jäsenistä ovat luonnollisia henkilöitä, (3) yli puolet jäsenistä edustavat paikallisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia intressejä, (4) yli puolet yhteisön hallituksesta koostuu edellisessä kohdassa tarkoitetuista henkilöistä tai toimijoista, ja (5) yhteisö ei ole vuosittaisena keskiarvona viiden vuoden ajalta asentanut sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen kapasiteettia yli 18 MW.¹²⁹

3.4 Verotus

Unionin energiaoikeus verotuksen osalta ei ole erityisen yksinkertainen kokonaisuus. Energiatuotteiden ja sähkön verotusta sääntelee direktiivi 2003/96/EY, jonka oikeusperusta on SEUT 113 artiklassa.¹³⁰

”Neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhden-

¹²⁸ COM(2016) 767 final 2 s. 22, 88. Artiklan 21(1) c alakohdassa mainitut raja-arvot ovat 10 MWh vuodessa kotitalouksille (luonnollisille henkilöille) ja 500 MWh oikeushenkilöille. Jäsenvaltiot saavat halutessaan nostaa raja-arvoja. Useampien kuluttajien muodostaman yhtenäisen toimijan kohdalla raja-arvoja sovelletaan jokaiseen yksittäiseen kuluttaja-tuottajaan.

¹²⁹ COM(2016) 767 final 2 s. 89.

¹³⁰ Talus 2016: 133.

mukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi.”

Myös SEUT 194(3) huomioi verotuksen vaatimalla neuvoston päätöksenteossa yksimielisyyttä erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä energia-alaan kohdistuvien verotuksellisten päätösten osalta. Edellä mainittujen säännösten ansiosta jäsenvaltioilla on edelleen hyvin vahva asema energian verotuksen alueella, ja toimivallan osalta jäsenvaltioilla voi todeta olevan käytännössä lähes yksinomainen toimivalta, jossa unionin toimielimille jää vain neuvoa-antava rooli. Sääntelyn harmonisointi on vaikeaa nimenomaan yksimielisyysvaatimuksen vuoksi. Direktiivi 2003/96/EY on myös sisällöltään ongelmallinen. Se luo pääasiassa vain vähimmäisvaatimuksia verotuksen säännöille ja pyrkii estämään verotuksesta aiheutuvia häiriöitä unionin markkinoilla. Koska sen sääntely ei myöskään huomioi käytettyjen energialähteiden puhtautta tai uusiutuvuutta, direktiivi päättyy kohtelemaan fossiilisia polttoaineita suopeammin kuin uusiutuvia energialähteitä.¹³¹

3.5 Yhteenveto sähkömarkkinasääntelystä

Clean Energy -pakettiin kuuluvat sähkömarkkinoita koskevat ehdotukset uusituista direktiivistä ja asetuksesta, uusiutuvan energian direktiivistä RED II, energiatehokkuusdirektiivistä ja rakennusten energiatehokkuusdirektiivistä, sekä asetukset ACER:sta, sähköalan riskivalmiudesta ja energiaunionin hallinnosta. Uuden energiasääntelypaketissa huomioidaan myös uudistukset, jotka tuovat aggregaattoreiden ja EU DSO-elimien kaltaisia uusia toimijoita markkinoille ja jotka kasvattavat aktiivisten kuluttajien ja pientuottajien kaltaisten toimijoiden merkitystä markkinoilla. Sähkömarkkinoiden ja smart gridien osalta on huomionarvoista myös erilaisten unionin aloitteiden ja projektien lukumäärä; Smart Grid Task Force (SGTF)¹³², European Electricity Grid Initiative (EEGI)¹³³, Strategic Energy Technology Plan (SET-Plan)¹³⁴, European Technology and Innovation Platform; Smart Networks for Energy Transition (ETIP SNET)¹³⁵ ja European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SCC)¹³⁶. Unionin voi siis todeta ottavan

¹³¹ Talus 2016: 133–134. Yksimielisyyden saavuttaminen on unionin päätöksenteossa vaikeasti saavutettavissa, minkä johdosta esimerkiksi komission pyrkimys uudistaa direktiivi 2003/96/EY vuonna 2011 jäi saavuttamatta.

¹³² Ks. European task force for the implementation of smart grids into the European internal market; mission and work programme: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/mission_and_workprogramme.pdf, saatavissa 8.5.2018.

¹³³ Ks. European Electricity Grid Initiative implementation plan 2014–2016: <https://setis.ec.europa.eu/system/files/Grid%20EII%202014-2016%20IP.pdf>, saatavissa 8.5.2018.

¹³⁴ Ks. C(2015) 6317 final ja SWD(2016) 405 final. SET-Planin tarkoitus on tukea vähähiilisten teknologioiden kehitystä ja implementointia jäsenvaltioissa.

¹³⁵ Ks. ETIP SNET implementation plan 2017–2020: <https://www.etip-snet.eu/wp-content/uploads/2017/10/ETIP-SNET-Implementation-Plan-2017-2020.pdf>, saatavissa 8.5.2018.

¹³⁶ Ks. projektin internetsivu: <https://eu-smartcities.eu/>, saatavissa 8.5.2018.

energiamarkkinoiden uudistumisen erittäin vakavasti ja olevan aktiivinen sääntelyn kehittämässä ja teknologian innovoinnin tukemisessa. Tämä tosin tekee sääntelyn seuraamisen myös ajoittain vaikeaksi sen muutosten seuraamisen vuoksi. Oikeuskäytäntöä, joka ohjaa säännösten tulkintaa, on myös luonnollisesti aina vähäisesti saatavilla tuoreeltaan muuttuneiden säännöksiä soveltamisesta.

Kolmas energiapaketti pyrki vapauttamaan markkinoita liiasta hintasääntelystä ja jäsenvaltioiden puuttumisesta markkinoiden toimintaan sekä edistämään EU:n vapaan ja kilpailun energian sisämarkkina-alueen kehittymistä. Energiapaketin saavutukset jäivät tavoiteltuja vähäisemmiksi, minkä johdosta uudella, Clean Energy for All Europeans, paketilla pyritään viemään markkinoiden integroimista eteenpäin ja samalla ottamaan huomioon teknologian kehityksen ja innovoinnin tarve.

EU:n energiaoikeudelle on ollut tyypillistä jopa merkittäväksi kuvailtava määrä poikkeamismahdollisuuksia. Myöskään sisämarkkina-ajattelu ei ole täysin yhtenäistä; siinä missä uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseen ja markkinoiden vapauttamiseen tähtäävät sääntelytoimenpiteet ovat olleet ajoittain tiukkojakin, esimerkiksi verotuksen sääntely on jätetty hyvin vapaasti jäsenvaltioiden sääntelyn tasolle. Nämä edellä mainitut unionin energiaoikeuden ominaisuudet ovat pääasiassa johtuneet käytännöllisistä syistä, eli jäsenvaltioiden energiajärjestelmien erityistarpeiden huomioimisesta ja varmastikin osittain myös poliittisista syistä.

Sähkömarkkinadirektiivin 44 artikla sisältää yhteenvedon direktiivin poikkeuksista. Jäsenvaltioille varataan oikeus hakea komissiolta poikkeuksia IV, VI, VII, ja VIII luvun säännöksiin ja erillisten verkkojen kohdalla III luvun säännöksiin. Näiden direktiivin lukujen sisältöä on esitelty tarkemmin aikaisemmin tässä luvussa. Artiklasta käy ilmi, että Kypros, Malta ja Luxemburg ovat nimeltä mainiten vapautettuja poikkeamaan artiklasta 9, ja Malta lisäksi artikloista 26, 32, ja 33.

4 VALTIONTUKI- JA KILPAILUSÄÄNTELY

Valtiontuen määritelmä löytyy SEUT 107 artiklasta, joka ”kieltää jäsenvaltion myöntämän taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyn tuen, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Valtiontuki on siis lähtökohtaisesti kiellettyä, mutta tästä peruseriaatteesta on mahdollista poiketa tietyin edellytyksin. Arvioitaessa tukitoimen sallittavuutta sisämarkkinoilla, ensisijaisena tarkastelun kohteena on tuen vaikutus markkinoiden toimintaan. Esimerkiksi tuella tavoiteltavat hyödyt ovat siis toissijaisia sen markkinavaikutuksiin nähden. Tämän painotuksen muistaminen on tärkeää varsinkin ympäristönsuojeluun, mukaan lukien esimerkiksi uusiutuvan energian tuotannon, tuen sallittavuutta ennakoivissa. Tarkalleen ottaen kyse on SEUT 107 (1) artiklan soveltamisesta, jonka tulkintaan löytyy tukea EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.¹³⁷ Asian C-56/93 Belgia v komissio ratkaisun 79 kohdassa todetaan, että ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 92 artiklassa ei erotella tarkoitettuja interventiota niiden syiden tai tavoitteiden mukaisesti, vaan ne määritellään niiden vaikutusten mukaan”. Asian C-487/06 P British Aggregates Association v komissio ratkaisun kohdissa 85-87 todetaan samansisältöisesti, ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa kohdassa 96 todetaan ”...valtion toimenpiteen verotuksellinen luonne tai sen taloudellinen tai sosiaalinen päämäärä tai sillä tavoitellut ympäristönsuojelua koskevat tavoitteet eivät riitä siihen, ettei toimenpiteeseen tarvitse soveltaa EY 87 artiklassa määrättyä kieltoa”.¹³⁸

Valtiontukitoimen kiellettävyyden arvioinnissa voidaan käyttää neljää kriteeriä, jotka on johdettu SEUT 107 artiklasta. Nämä kriteerit ovat tukitoimen lähde, selektiivisyys, vaikutus kilpailuolosuhteisiin ja kauppakriteeri. Valtiontuen lähteenä voi toimia mikä tahansa julkinen toimija, esimerkiksi jäsenvaltion keskus- tai paikallishallinnon yksikkö. Tukitoimen lähde voi olla myös julkinen yritys tai jopa yksityisoikeudellinen yksikkö, mikäli sille on määrätty tukitoimien hallinnointia. EU:sta lähtöisin olevat tukitoimet, kuten EAKR:n kautta myönnetty tuki, ei sen sijaan sisälly valtiontukisääntelyn piiriin. Selektiivisyys on keskeinen kriteeri tukitoimen arvioinnissa, sillä esimerkiksi minkäänlainen valtion yleinen tuki elinkeinotoiminnalle ei täytä valtiontuen kriteeriä. Tästä johtuen on mahdollista, että valtio pyrkii peittämään selektiivisen tukitoimensa näennäisen yleisen tukitoimen avulla. Selektiivisyyden arviointi ei yleensä ole yksinkertaista, sillä se vaatii rajanvetoa selektiivisten, valikoitujen, toimien ja objektiivisten, yleisten, toimien välillä. Vaikutus kilpailuolosuhteisiin kattaa tuen vaikutukset tuensaajan kilpailuasemaan yhteismarkkinoilla. Kauppakriteerin avulla arvioidaan, onko tukitoimella vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tulkintalinja on tavannut olla kauppakriteerin suhteen verrattain

¹³⁷ Raitio 2014: 660–661.

¹³⁸ Asia C-487/06 P British Aggregates Association v komissio. Ks. myös asia C-409/00 Espanja v komissio (kohdat 53-54), asia C-241/94 Ranska v komissio (20 kohta), ja C-279/08 Alankomaat v komissio (kohta 75). Perustamissopimuksen 92 artikla vastaa EY-sopimuksen 87 artiklaa, joka taas vastaa nykyistä SEUT 107 artiklaa.

tiukka, sillä tuki luetaan valtiontueksi, mikäli sillä on ylipäättään jotain todistettavia vaikutuksia kauppaan.¹³⁹ Edellä lueteltujen kriteerien käytössä valtiontuen arvioinnissa on mahdollista tehdä erilaisia painotus- ja täsmennyseroja, mutta ne ovat yhteensopivia EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa¹⁴⁰. Ennakkoratkaisutapauksen *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl v Giuseppe Calafiori* ratkaisussa kohdassa 56 tuomioistuin koostaa oikeuskäytännössään muodostuneen määritelmän valtiontuelle:

”Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide (tuen lähde). Kyseisen toimenpiteen on toiseksi oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppakriteeri). Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena (selektiivisyys). Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (vaikutus kilpailuolosuhteisiin)”.¹⁴¹

SEUT 107 (2) määrittelee sellaiset valtiontuen muodot, jotka soveltuvat sisämarkkinoille ja SEUT 107 (3) taas listaa tukitoimet, jotka saattavat soveltua sisämarkkinoille. Jälkimmäisten tapauksessa on siis kyse ehdollisesta soveltuvuudesta, joiden soveltuvuuden ehdot on määritelty artiklan alakohdissa.¹⁴²

4.1 Ryhmäpoikkeusasetus ja suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle

Komission asetus (EU) 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, myöhemmin ryhmäpoikkeusasetus, pyrkii yksinkertaistamaan EU:n valtiontuen valvontajärjestelmää ja helpottamaan sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, joilla on myönteistä vaikutusta muun muassa työllisyyteen ja ympäristönsuojeluun¹⁴³. Ryhmäpoikkeusasetuksen ja ympäristönsuojelun ja energia-alan suuntaviivojen uudistuksia edeltäneestä komission tiedonannossa kuvailaan ns. ”hyvän tuen” määritelmä. ”Hyvä tuki” on tarkkaan suunniteltua, kohdistettu markkinoiden puutteisiin samalla varmistaen mahdollisimman pieni kilpailun vääristyminen, ja se on kohdennettu yhteistä etua edistäviin tavoitteisiin. Uusiutuvan ja kestävän energian osalta uudistuksilla tähdättiin energainfrastruktuurin kehittämisen tukemisen

¹³⁹ Joutsamo ym. 2000: 604–606.

¹⁴⁰ Raitio 2014: 661.

¹⁴¹ Asia C-451/03.

¹⁴² Ks. komission tiedonanto 2016/C 262, joka antaa täsmennyksiä SEUT 107 (1) annettuun valtiontuen määritelmään.

¹⁴³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/gber_citizen_summary_sheet_fi.pdf, saatavissa 18.5.2018.

mahdollistamiseen ja energia-alan innovaatioiden ja kehityksen aiempaa mutkattomampaan tukemiseen.¹⁴⁴ Tällä tavoitteenasettelulla pyritään tukemaan muun muassa Energia 2020 -strategian¹⁴⁵ toteutumista.

Strategiassa nimetään viisi päätavoitetta vuodelle 2020, jotka ovat: energiatehokas Eurooppa, todelliset ja yhtenäiset yleiseurooppalaiset energiamarkkinat, kuluttajien valtaistaminen sekä korkea turvallisuus- ja varmuustaso, Euroopan laajempi johtajuus energiateknologiassa ja -innovoinnissa, EU:n energiamarkkinoiden ulkoisen ulottuvuuden lujittaminen. Energiatehokkuuden tavoite tarkoittaa pyrkimystä 20 % säästöihin vuoteen 2020 mennessä. Yleiseurooppalaisilla energiamarkkinoilla tarkoitetaan energian vapaata liikkuvuutta, minkä pitäisi mahdollistaa kuluttajille vakaat ja kilpaillut hinnat sekä muut kestävän energiantuotannon hyödyt. EU:n tavoitteena on nostaa uusiutuvan energian osuus kokonaistuotannosta 20 prosenttiin, mikä tulee vielä tässä vaiheessa vaatimaan tukijärjestelmiä. Uusiutuvan energian riippuvaisuus näistä tukijärjestelmistä, samoin kuin puutteelliset siirto- ja jakeluverkot, joilla uusiutuva energia voisi tasapuolisesti kilpailla perinteisempien tuotantomuotojen kanssa, ovat strategiassa esiintuvia haasteita uusiutuvan energiantuotannon kehityksessä. Älykkäät sähköverkot ja kulutusmittarit ovat keskeisiä välineitä näiden ongelmien ratkaisuun. Kuluttajien valtaistamisella pyritään lisäämään kuluttajien mahdollisuuksia seurata hintoja ja velvoittamaan energiantoimittajat aktiivisesti tiedottamaan hinnoistaan ja tarjonnastaan. Samaan päätavoitteeseen sisältyvät myös varmuus- ja turvallisuusnäkökulmat. Euroopan johtajuudella energiateknologiassa ja innovoinnissa pyritään aikaansaamaan teknologiasiirtymä, jonka komissio kokee välttämättömäksi vuoden 2050 tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategiassa todetaan, että ”tärkeimpien teknologioiden (toisen sukupolven biopoltoaineet, älykkäät sähköverkot, älykkäät kaupungit ja älykkäät verkostot, hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, sähkön varastointi ja sähkökäyttöinen liikenne, seuraavan sukupolven ydinvoima, uusiutuvaan energiaan perustuva lämmitys ja jäähdytys) kehitys- ja demonstraatiohankkeita on nopeutettava”. Innovointiin liittyy myös Eurooppa 2020 -lippulaivahanke ”Innovaatio-unioni”. Kansainvälinen kumppanuus energia-alalla on viidennen päätavoitteen teema, mikä tarkoittaa esimerkiksi energiamarkkinoiden sääntelyn yhdentämistä unionin naapurien kanssa ja unionin merkittävää globaalia osallistumista vähähiilisen energiantuotannon kehitystyöhön.¹⁴⁶

Komission antamat suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014-2020¹⁴⁷, myöhemmin suuntaviivat, perustuvat SEUT 3 ja SEUT 11 artikloissa annettuihin tavoitteisiin koskien ympäristönsuojelua ja kestävän kehityksen tukemista.

¹⁴⁴ KOM(2012) 209 final, kohdat 12-13.

¹⁴⁵ KOM(2010) 639 lopull.

¹⁴⁶ KOM(2010) 639 lopull. s. 6-16. Ks. COM(2010) 546 final, jossa tietoa SEC(2010) 1161 Innovaatio-unioni-lippulaivahankkeesta.

¹⁴⁷ Komission tiedonanto 2014/C 200/01, suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014-2020.

Suuntaviivat uudistuivat nykyiseen muotoonsa 2012-2014, ja uudistuksen päämääränä oli sovittaa suuntaviivoja paremmin sopiviksi EU:n Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin ja vuoden 2030 uusiutuvan energian tavoitteeseen. Ympäristösuojelualan valtiontukia myönnettiin paljon vuosina 2008-2014 uusiutuvan energian tuotantoon ja jäsenvaltiot implementoivat erilaisia tukijärjestelmiä EU:n tavoitteiden saavuttamiseksi. Tukijärjestelmien yleistyminen johti myös niiden ongelmien havaitsemiseen. Sovelletut tukijärjestelmät pohjautuivat useimmiten syöttötariffeihin, minkä vuoksi ne eivät olleet kovin kustannustehokkaita. Korkeat tukitasot myös vääristivät kilpailua ja suojasivat tuottajia liiaksi markkinoiden mekanismeilta. Tukijärjestelmien eroavaisuudet myös mahdollistivat yrityksille sijaintipaikan valinnan parhaan tukitason mukaan. Nämä esiintyneet ongelmat otettiin huomioon uudistetuissa valtiontukisäännöissä. Ympäristösuojelualan suuntaviivat¹⁴⁸ muuttuivat ympäristö- ja energia-alansuuntaviivoiksi, ja ensisijaisesti uusissa säännöissä on tähdätty markkinaehtoisuuden lisäämiseen ja tuet energiainfrastruktuurin rakentamiseen muutettiin sallituiksi.¹⁴⁹ Suuntaviivoja ei sovelleta T&K&I-toimintaan, vaan siihen myönnettävää valtiontukea sääntelee komission puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle¹⁵⁰.

Suuntaviivojen kohta 18 erittelee niiden soveltamisalaan kuuluvat ympäristö- ja energia-alan tukitoimenpiteet, joita voidaan pitää SEUT 107 (3) artiklan c alakohdan perusteella sisämarkkinoille soveltuvina. Näihin 14 listattuun toimenpiteeseen kuuluvat muun muassa tuki uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle, tuki energiatehokkuustoimenpiteille (ml. sähkön ja lämmön yhteistuotanto, kaukolämmitys ja kaukojäähdytys), tuki ympäristöverojen alennusten tai ympäristöveroista vapautusten muodossa ja tuki energiainfrastruktuurille.

Ryhmäpoikkeusasetuksen johdannon kohdassa 60 todetaan yksiselitteisesti, että uusiutuvilla energialähteillä toteutettavan energiantuotannon tulee kuulua asetuksen poikkeuksien piiriin. Energia-alan tukien hyväksyttävyyden on suurilta osin kytkeytynyt ryhmäpoikkeusasetuksesta löytyvään 11 ilmoitusvelvollisuudesta vapautetun tukimuodon listaan¹⁵¹. Ryhmäpoikkeusasetuksen artiklat 36–41 sekä 45–48 koskevat investointituen myöntämistä muun muassa ympäristösuojeluun, ennakoivaan mukautumiseen suhteessa unionin normeihin, energiatehokkuustoimenpiteisiin, tehokkaaseen yhteistuotantoon sekä uusiutuvista energialähteistä tuotetun energian käytön edistämiseen. Toimintatukea uusiutuviin energialähteisiin perustuvaan tuotantoon koskevat asetuksen artiklat 42 ja 43 ja veroalennuksien tyyppistä tukea koskee artikla 44. Asetuksen artikla 49 kattaa ympäristötutkimuksiin myönnettävän tuen. Tämän selvityksen kannalta katson, että artiklat 41-44 sekä 48 ovat oleellimmat ja seuraavaksi esittelen lyhyesti niiden sisällön.

¹⁴⁸ Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristösuojelulle, 2008/C 82/01.

¹⁴⁹ Alkio & Hyvärinen 2016: 338–340.

¹⁵⁰ Alkio & Hyvärinen 2016: 352. Ks. komission tiedonanto, 2014/C 198/01.

¹⁵¹ Alkio & Hyvärinen 2016: 343–344.

Artiklan 41 mukaista investointitukea uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseen voi saada myös sellainen yritys, joka ei pääasiallisesti toimi energia-alalla. Se, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan uusiutuvilla energialähteillä, on löydettävissä suuntaviivojen 19 kohdan 11 alakohdasta ja ryhmäpoikkeusasetuksen johdannon 109 kohdasta. Niiden mukaan uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian täytyy olla tuotettu ainoastaan uusiutuvia energialähteitä käyttävissä voimaloissa. Ryhmäpoikkeusasetuksen johdannon 110 kohdan mukaan uusiutuviksi energialähteiksi luetaan tuuli- ja aurinkoenergia, ilmalämpöenergia, geotermien ja hydrotermien energia, valtamerienergia, vesivoima, biomassaa, kaatopaikoilla ja jätevedenpuhdistamoissa syntyvä kaasu ja biokaasut.¹⁵²

Artikla 42 mukaan toimintatuki sähkön tuotannolle, joka hyödyntää uusiutuvia energialähteitä, on sallittua SEUT 107 (3) artiklan mukaisen poikkeuksen perusteella. Toimintatuen edellytyksenä on teknologiavapaan tarjouskilpailumenettelyn käyttö, joskin teknologiavapaudelle on asetettu poikkeus artiklan 3 kohdassa. Myös tarjouskilpailumenettelyn edellytyksestä on mahdollista poiketa, mikäli sähköntuotantokapasiteetti on tarpeeksi pieni. Kohdan 8 mukaan tuulivoiman kohdalla tähän poikkeukseen ovat oikeutettuja tuotantolaitokset, joiden kapasiteetti on alle 6 MW tai joissa on alle 6 tuotantoyksikköä. Muiden uusiutuvien energialähteisiin perustuvien tuotantomuotojen kohdalla kapasiteetti täytyy olla alle 1 MW.

Kohdissa 5, 6, ja 7 on asetettu ehdot toimintatukea saavalle tuotantolaitokselle.

Kohta 5: ”Tuki on myönnettävä markkinahinnan lisäksi maksettavana preemiona sähköntuottajien myydessä sähkönsä suoraan markkinoille.”

Kohta 6: ”Tuensaajiin on sovellettava tavanomaisia tasehallintavelvoitteita. Tuensaajat voivat ulkoistaa tasehallintavelvoitteet muille yrityksille, kuten yhteisostoryhmille.”

Kohta 7: ”Tukea ei saa myöntää, kun hinnat ovat negatiivisia.”

Nämä vaatimukset pätevät myös edellä mainittuihin, tarjouskilpailumenettelystä vapautettuihin tuensaajiin. Toisaalta, kohdan 9 perusteella näistä edellytyksistä on vapautettu sellaiset tuulivoimalaitokset, joiden tuotantokapasiteetti on alle 3 MW tai joissa on alle 3 tuotantoyksikköä, ja sellaiset muita uusiutuvia energialähteitä hyödyntävät tuotantolaitokset, joiden kapasiteetti on alle 500 kW. Kohdassa 8 ja kohdassa 9 tarkoitettujen poikkeukset voivat myös toteutua samanaikaisesti, mikäli tuotantolaitos täyttää molempien ehdot. Kohta 10 vielä määrittelee, että tuotantolaitokset, joilla on yhteinen liittymispiste sähköverkkoon, luetaan yhdeksi tuotantolaitokseksi laskettaessa niiden tuotantokapasiteettia kohtien 8 ja 9 poikkeuksia varten.

¹⁵² Alkio & Hyvärinen 2016: 347–348.

Artikla 43 yksinkertaistaa pienten, uusiutuvia energialähteitä käyttävien tuotantolaitosten toimintatuen vaatimuksia. Pienen tuotantolaitoksen kriteerit ovat hyvin samanlaiset artiklan 42 kohdassa 9 annettujen ehtojen kanssa; laitoksen energiantuotantokapasiteetti täytyy olla alle 500 kW ja tuulivoiman kohdalla alle 3 mW tai alle 3 tuotantoyksikköä. Biopolttoaineiden kohdalla laitoksen asennettu kapasiteetti täytyy olla alle 50 000 tonnia vuodessa. Samoin kuin edellisen artiklan poikkeusehtojen kohdalla, yhteistä sähköverkon liittymispistettä käyttävät tuotantolaitokset lasketaan yhdeksi laitokseksi enimmäiskapasiteettia laskettaessa. Toimintatuella syntyy ilmoitusvelvollisuus, mikäli tuen määrä ylittää 15 miljoonaa euroa yritystä tai hanketta kohden. Raja nousee 150 miljoonaan euroon, mikäli tukimenettelyssä on käytetty tarjouskilpailua.¹⁵³

Tuki voi olla myös ympäristöverojen alennuksien muodossa, jolloin sitä koskee artikla 44. Ympäristöveron on täytettävä direktiivin 2003/96/EY vaatimukset ja tuensaajat on valittava läpinäkyvällä ja objektiivisella menettelyllä. Direktiivissä 2003/96/EY on lisäksi säädetty ympäristöveron alimmaistaso, joka tuensaajan on silti maksettava. Suomessa sovellettavia tämän artiklan piiriin kuuluvia valtiontukia ovat eriytetyt sähkön verokannat ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautus.¹⁵⁴

Artikla 48 määrittelee ehdot energiainfrastruktuurin investointituella. Perustelut energiainfrastruktuurin tukemisen hyödyistä löytyvät asetuksen johdannon kohdasta 67; infrastruktuurin rakentamisen ja parantamisen katsotaan tukevan alueellista ja taloudellista yhteenkuuluvuutta sekä lisäävän työpaikkoja ja investointeja. Ilmoitusvelvollisuudesta vapautettu, tukea saava infrastruktuuri on sijaittava aluetukialueella ja siihen on sovellettava täysimääräisesti tariffisääntelyä ja energia-alan sisämarkkinasääntelyä¹⁵⁵. Energiainfrastruktuurin määritelmä löytyy sekä ryhmäpoikkeusasetuksesta (johdannon kohta 130) että suuntaviivoista (kohta 31). Sähkön osalta sillä tarkoitetaan infrastruktuuria sähkön siirtoa ja jakelua varten¹⁵⁶, sähkönvarastointilaitokset tietyin edellytyksin, edellä mainittujen järjestelmien suojaus-, valvonta- ja ohjausjärjestelmät ja sähköasemat, sekä älykkäät

¹⁵³ Alkio & Hyvärinen 2016: 351–352.

¹⁵⁴ Alkio & Hyvärinen 2016: 350.

¹⁵⁵ Alkio & Hyvärinen 2016: 359–360. Ks. esimerkiksi Tornion LNG-termiinalihanketta koskeva TEM:n päätös TEM/642/05.02.05/2014. Ks. myös kahta muuta, Poriin ja Haminaan, sijoitettavaa LNG-termiinalia koskevat EU:n valtiontukipäätökset SA.42889 ja SA.39515 (2015/N).

¹⁵⁶ Ks. direktiivin 2009/72/EY (sähkömarkkinadirektiivi) 2 artiklan alakohdat 3 ja 5.

sähköverkot¹⁵⁷. Silti sähkön ja kaasun varastointihankkeet on suljettu ryhmäpoikkeusasetuksen 48 artiklan soveltamisen ulkopuolelle, eli niille myönnettävää tukea ei ole vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta.¹⁵⁸

4.2 Ahvenanmaa ja EU:n valtiontukisäännöt

Ahvenanmaan asemalla itsehallinnollisena alueena saattaa olla vaikutusta valtiontukisääntöjen soveltamisessa. Lisäksi myös maakunnan saaristoaseman, ja siitä seuraavien vaikutuksien merkityksellä sen energiamarkkinoille, voi olla oma vaikutuksensa valtiontuen hyväksyttävyyden arvioinnissa.

4.2.1 Asianosaisasema

Valtiontuen valvonnassa Suomen valtio luetaan asianosaiseksi niin Manner-Suomea kuin Ahvenanmaata koskevissa valtiontukiasioissa. Käytännössä tämä käy ilmi komission valtiontukupäätöksessä SA.33823 (2012/N), joka koski Kraftnät Åland AB:lle myönnettyä valtiontukea¹⁵⁹. Valtiontuen ilmoitusvelvollisuudesta asiassa vastasivat Suomen viranomaiset, eli työ- ja elinkeinoministeriö, vaikka tuki perustui Ahvenanmaan alueen talousarvioon vuosille 2012-2015. SEUT 108(3) artiklan mukaisesta ilmoittamismenettelystä säädetään kansallisesti laissa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta 300/2001 ja valtioneuvoston asetuksessa valtiontukien ilmoittamisesta komissiolle noudatettavista menettelyistä 89/2011. Ahvenanmaata koskevissa valtiontukita-pauksissa ilmoittamismenettely toteutetaan valtakunnan ja maakunnan viranomaisten yhteistyönä, vaikka virallisesti komissiolle ilmoituksen tekeekin Suomi. Käytännön vaikutuksia tukiohjelman toteutukselle näillä järjestelyillä ei pitäisi olla.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Älykkäille sähköverkoille annetaan seuraava määritelmä: ”...kaikki laitteet, johdot, kaapelit ja laitteistot, sekä siirtotasolla että matala- ja keskijännitteiselle jakelutasolla, joiden tarkoituksena on kaksisuuntainen digitaalinen viestintä ja sähkön tuotannon, siirron, jakelun ja kulutuksen tosiaikainen tai lähes tosiaikainen, interaktiivinen ja älykäs seuranta ja hallinta sähköverkossa sellaisen verkon kehittämiseksi, jossa voidaan ottaa tehokkaasti huomioon kaikkien siihen liitettyjen käyttäjien – tuottajien ja kuluttajien sekä niiden, jotka ovat molempia – käyttötottumukset ja toiminta siten, että voidaan turvata taloudellisesti tehokkaat ja kestävät sähköjärjestelmät, joissa hävikki on vähäistä ja laatu, toimitusvarmuus ja turvallisuus ovat korkeatasoisia”.

¹⁵⁸ Alkio & Hyvärinen 2016: 348–349.

¹⁵⁹ SA.33823 (2012/N). Ks. kohta 1.

¹⁶⁰ Ks. Oikeusministeriö 2012: 21–22.

4.2.2 Ahvenanmaa erillisenä alueena valtiontuen määrittelyssä

SEUT 107(1) artiklan valtiontukikielto ja valtiontuen arviointi toteutuvat Ahvenanmaalla kuten Manner-Suomessakin. Niin valtakunnan kuin maakunnan viranomaisten toimia sitoo sama neljän kriteerin arviointi, eli tukitoimen lähde, selektiivisyys, vaikutus kilpailuolosuhteisiin ja kauppakriteeri. Selektiivisyyden eli valikoivuuden arvioinnissa Ahvenanmaan alueellisella erityisasemalla voi kuitenkin olla merkitystä. Kyse on siitä, tulkitaanko tukitoimenpiteen kohdistuvan Ahvenanmaahan osana Suomea, jolloin sitä täytyisi pitää valikoivana, vai tulkittaisiinko sen kohdistuvan Ahvenanmaahan omana alueenaan, jolloin valtiontuki ei kohdistuisi valikoivasti yhdelle alueelle Suomea, vaan koko Ahvenanmaalle. Ensin mainittu tulkinta johtaisi Ahvenanmaan kannalta rajalliseen kykyyn suorittaa elinkeinotoimintaa tukevia toimenpiteitä, kun taas jälkimmäinen olisi maakunnan kannalta huomattavasti edullisempi.¹⁶¹

EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-88/03 koskee itsehallinnollisten alueiden valtiontukitoimien selektiivisyyden tulkinnan määrittelemistä. Asiassa oli kyse Portugalin tuloverokannan alentamisesta, jota sovellettiin Azoreiden autonomiselle alueelle osana kansallisen verotuksen sopeuttamista Azoreiden alueellisiin erityisvaatimuksiin koskevaa ohjelmaa ja komission päätöksestä 2003/442/EY¹⁶². Tästä komission päätöksestä ilmenee muun muassa, että Portugali oli jättänyt ilmoituksen tukijärjestelystään myöhässä ja että komissio katsoi valtiontuen kohdistuneen selektiivisesti Azoreille toimineisiin yrityksiin, suosien niitä verrattuna muualla Portugalissa toimineisiin yrityksiin. Ahvenanmaa ilmoitti komissiolle tukevuksensa Portugalin viranomaisten toimia.¹⁶³ EU:n tuomioistuin katsoi, että alueyhteisön oikeudellinen ja tosiasiallinen asema saattoi mahdollistaa sille sellaisen keskushallinnosta itsenäisen aseman, jossa alueyhteisö voitaisiin määritellä omaksi, keskushallinnosta erilliseksi poliittiseksi ja taloudelliseksi ympäristökseen. Tällöin myös toimenpiteen vaikutuksien selektiivisyyden arvioinnissa sovelletaan alueyhteisön aluetta, jolla sen toimivalta soveltuu, eikä kokonaista kansallista aluetta.¹⁶⁴

Jotta edellä kuvattua tulkintaa voi soveltaa, tuomioistuin koki tarpeelliseksi arvioida, oliko alueyhteisö toimenpidettä toteuttaessaan käyttänyt riittävää itsenäistä, keskushallinnosta vapaata päätösvaltaa. Lisäksi oli selvitettävä, kohdistuiko toimenpide kaikkiin alueelle sijoittuneisiin yrityksiin tai kaikkeen tuotantoon. Julkisasiamies eritteli ratkaisuehdotuksessaan kolme tilannetta, jotka voivat soveltua verokannan alentamisessa tietyllä alueella.

¹⁶¹ Ks. Alkio & Hyvärinen 2016: 72, 135–138.

¹⁶² Asia C-88/03, Portugali v komissio.

¹⁶³ 2003/442/EY (EuVL L 150, 18.6.2003, s. 52–63), kohdat 1, 20–21 ja 24.

¹⁶⁴ C-88/03, kohta 58. Vrt. asia C-156/98, Saksa v komissio. Tapauksessa oli kyse verohuojennuksesta, joka kohdistui vain eräisiin Saksan uusiin osavaltioihin ja Länsi-Berliiniin sijoittuneita yrityksiä. C-88/03-ratkaisun kohdassa 61 tuomioistuin katsoi, että C-156/98-ratkaisun ei voi katsoa estävän alueyhteisön itsenäistä asemaa tukevaa tulkintaa, sillä asiassa C-156/98 oli kyse verohelpotuksesta, joka kohdistui vain osaan yrityksistä, jotka olivat sijoittuneet edellä mainituille Saksan alueille.

Ensimmäisessä tilanteessa valtion keskushallinto päättää verokannan alentamisesta, mikä on selkeästi valikoiva toimenpide. Toisessa tilanteessa verotuksellinen toimivalta on jaettu keskushallinnon viranomaisten ja paikallisviranomaisten kesken, ja paikallisviranomaisilla on siten päätösvalta toimivaltansa rajoissa verokannan alentamisesta toimivaltansa kuuluvalla alueella. Kolmannessa tilanteessa alueellisella viranomaisella on keskushallinnosta riippumaton riittävän laaja valta päättää oman alueensa verokannasta.¹⁶⁵

Alempaa verokantaa koskeneen toimenpiteen oli siis oltava tosiasiallisesti autonomisen alueellisen viranomaisen tekemä. Tosiasiallinen autonomia tarkoittaa institutionaalisen, menettelyllisen ja taloudellisen autonomian toteutumista. Institutionaalisesti autonomisella alueellisella viranomaisella on keskushallinnosta riippumaton valtiosääntöoikeudellinen, poliittinen ja hallinnollinen asema. Menettelyllisesti autonominen alueellinen viranomainen on kyennyt tekemään päätöksen sellaisella menettelyllä, jossa keskushallinnolla ei ole ollut toimivaltaa osallistua siihen eikä alueviranomaiselle ole ollut mitään velvollisuuksia ajaa keskushallinnon etua. Taloudellinen autonomia tarkoittaa sitä, että keskushallinto ei hyvitä tai rahoita alempaa verokantaa, mistä seuraa, että alueen taloudelliset toimijat ovat muista kansallisista alueista poikkeavassa toimintaympäristössä.¹⁶⁶ Selektiivisyyden arvioinnissa ratkaisevaa ei siis pelkästään ole se, toteutetaanko toimenpide aluevai keskushallinnon toimesta, vaan paikallisen aluehallinnon on myös oltava tarpeeksi itsenäinen keskushallinnosta. Portugali v komissio -asiassa oli kyse verotoimenpiteestä, mutta komissio on tulkinnut samojen periaatteiden pätevän myös muunlaisten toimenpiteiden kohdalla.¹⁶⁷

Tämän tosiasiallisen alueellisen autonomian käsitteen toteutumisen voisi olettaa soveltuvan myös Ahvenanmaata koskeviin ratkaisuihin, vaikka Azorit ei alueena olekaan aivan suoraan verrannollinen Ahvenanmaahan erilaisen lainsäädännön ja olosuhteiden eroavaisuuksien johdosta. Institutionaalisen ja menettelyllisen autonomian kannalta Ahvenanmaa täyttää tosiasiallisen alueellisen autonomian vaatimukset melko hyvin. Esimerkiksi Azorit, Gibraltar ja Baskimaa ovat EU:n tuomioistuimen käytännössä täyttäneet institutionaalisen autonomian vaatimukset.¹⁶⁸ Taloudellisen autonomian kannalta maakunnan

¹⁶⁵ C-88/03, kohdat 62–65; julkisasiamies L.A. Geelhoedin ratkaisuehdotus 20.10.2005, kohdat 50–54.

¹⁶⁶ C-88/03, julkisasiamies L.A. Geelhoedin ratkaisuehdotus, kohta 54; C-88/03 ratkaisun kohdat 65–66; Alkio & Hyvärinen 2016: 138–141.

¹⁶⁷ Alkio & Hyvärinen 2016: 74.

¹⁶⁸ Asia T-211/04, Gibraltar v komissio, kohta 89; Asia C-428/06, UGT Rioja, kohta 87. Menettelyllisen autonomian tulkinnassa UGT Rioja -asiassa (kohdat 92–96) nousi esiin asian C-88/03 ratkaisun 67 kohdan sanamuoto ”ilman, että keskushallinto voi välittömästi puuttua sen sisältöön”. Tuomioistuin totesi, että Baskimaan alueyhteisön velvollisuus pyytää keskushallinnolta lausunto ei automaattisesti kumonnut sen menettelyllistä autonomiaa, vaan keskeistä on se, että päätöksen on tehnyt itsehallinnollinen aluehallinto ilman, että keskushallinto on voinut välittömästi puuttua päätöksen sisältöön. Gibraltarin itsehallintoalueen menettelyllisen autonomian kohdalla taas Isolle-Britannialle varattu lainsäädännöllinen toimivalta katsottiin välineeksi Isolle-Britannialle toteuttaa

rajallinen verokompetenssi, joka ilmenee itsehallintolain 27 § 36 kohdasta (valtion lainsäädäntövalta veroista ja maksuista, pois lukien lain 18 § 5 kohdassa säädettyt poikkeukset). Samoin maakunnan rahoitusjärjestelyt, varsinkin itsehallintolain 47 §:ssä säännelty tasoitusmaksua koskevan tasoitusperusteen voidaan katsoa rajoittavan Ahvenanmaan taloudellista autonomiaa¹⁶⁹. Lopullista vastausta siihen, täyttääkö Ahvenanmaa tosiasiallisen alueellisen autonomian vaatimukset ja siten voisiko maakuntaa pitää omana erillisenä alueenaan valtiontuen valikoivuuden arvioinnissa, on mahdotonta antaa nykyisen oikeuskäytännön perusteella. Kyseisen tulkinnan voi todeta olevan mahdollinen Ahvenanmaan melko vahvan institutionaalisen ja menettelyllisen itsehallinnon vuoksi, mutta taloudellisen autonomian kriteerien täytyminen on kyseenalaisempaa.

4.2.3 Saaristo-olosuhteet

Ahvenanmaan saaristo-olosuhteet eivät ole juurikaan nousseet merkittäväällä tavalla esiin komission valtiontukipäätöksissä tähän mennessä. Kraftnät Ålandia koskevassa päätöksessä käsitellään Ahvenanmaan asemaa valtion keskusalueesta erillisenä saaristona muutamissa kohdissa¹⁷⁰. Valtiontukipäätöskäytäntöä, missä saaristoasemaa on käsitelty, ei kuitenkaan Ahvenanmaan osalta ole tarpeeksi, jotta siitä voisi esittää kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä sen merkityksestä tai tulkinnasta, mutta myöskään siihen vetoamiselle ei näytä olevan minkäänlaisia esteitä.

EU on huomionnut saarien erityistarpeet muun muassa tuomalla niitä esiin perussopimuksissa ja sallimalla erityisjärjestelyitä ja poikkeuksia niin jäsenvaltioille kuin jäsenvaltioiden alueille, jotka ovat saaria. Energiasektorilla saarien poikkeusjärjestelyt perustuvat SEU 170 artiklaan sekä SEUT 174 ja 349 artikloihin sekä julistukseen no. 33 SEUT 174 artiklasta. Saaria koskeva tarkempi energiapolitiikka on EU:ssa laajemman aluepolitiikan osa,

Gibraltarin aluetta ja väestöä koskevia velvoitteitaan, eikä tämän toimivallan katsottu mahdollistavan Ison-Britannian puuttumista Gibraltarin päätöksentekomenettelyyn (T-211/04, kohdat 99–100).

¹⁶⁹ Ks. EU:n tuomioistuimen arvioinnit Gibraltarin ja Baskimaan taloudellisesta autonomiasta: T-211-04, kohdat 101–113; C-428/06, kohdat 123–144. Tuomioistuin totesi molemmat aluehallinnot myös taloudellisesti autonomisiksi ratkaisussa C-88/03 luotujen kriteerien mukaisesti.

¹⁷⁰ SA.33823 (2012/N), kohdat 3, 27, 52–53 ja 72. Komission myönteiseen päätöksen vaikutti muun muassa se, että kyseisen kaapelin tarkoituksena oli hankkia varavoimaa Manner-Suomesta Ahvenanmaalle, eikä kaapelia Suomen viranomaisten mukaan aiottu käyttää yhteenliittämiseen. Komissio totesi päätöksen kohdassa 47, että kyseisen kaltaisen kaapelin toteuttaminen ilman avustusta, eli puhtaasti markkinoiden välityksellä, olisi epätodennäköistä, ja kohdissa 71 ja 72 todetaan, että tuella ei pyritty verkon laajentamiseen ja Ahvenanmaalla Kraftnät Ålandille oli sallittu monopoliasema. Tästä syystä kilpailun vääristymisen vaikutukset olivat rajalliset ja Ahvenanmaan sähkömarkkinoiden erityispiirteet huomioiden tuen vaikutus voitiin todeta hyödylliseksi.

minkä lisäksi saarten uusiutuvan energian käyttöä on pyritty edistämään erilaisilla projekteilla, kuten Clean Energy for EU Islands -aloitteella, joka sai alkunsa toukokuussa 2017 14 jäsenvaltion, Suomi mukaan lukien, julistuksella.¹⁷¹

SEU 170 artikla koskee unionin laajuisten verkkojen toteuttamiseen liittyviä tavoitteita. Artiklan 2 kohdassa todetaan, että ”unioni pyrkii toiminnallaan avointen markkinoiden ja kilpailumarkkinoiden järjestelmässä edistämään kansallisten verkkojen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta sekä pääsyä tällaisiin verkkoihin. Se ottaa erityisesti huomioon tarpeen liittää saarialueita, erillisalueita ja syrjäseutualueita unionin keskusalueisiin”. SEUT 174 artikla on unionin taloudellisen ja sosiaalisen koheesion periaatteiden keskeisin säännös, jonka tarkoitus on tukea kaikkien unionin alueiden kehitystä ja yhteenkuuluvuutta. SEUT 349 on tietyille erityisen syrjäisille ja muuten taloudellisesti heikommassa asemassa oleville saari-alueille suunnattu säännös. Ahvenanmaa ei kuulu näiden alueiden joukkoon.

4.3 Suomen ja Ahvenanmaan energiatukijärjestelmien yhteensopivuus ja vertailu

Lyhyt vastaus kysymykseen, soveltuuko Suomen valtiontukijärjestelmä Ahvenanmaalle, näyttäisi olevan kieltävä. Tämä käy ilmi TEM:n raportista, jossa todetaan, että uutta suunniteltavaa tukijärjestelmää ei tulla soveltamaan Ahvenanmaalle, koska ”itsehallintolain mukaisesti energiapolitiikan tukijärjestelmiä koskevia kansallisia säädöksiä ei sovelleta maakunnassa, valtion viranomaisilla ei ole toimivaltaa maakunnassa eikä valtion talousarvioon otettavia määrärahoja ole mahdollista käyttää maakunnassa toteutettaviin uusiutuvan energian hankkeiden tukemiseen”.¹⁷² Suomen tukijärjestelmän soveltamattomuus Ahvenanmaan maakunnassa pohjautuu siis PeL 120 § säännökseen Ahvenanmaan erityis- asemasta, josta on johdettavissa esimerkiksi itsehallintolain 18 § maakunnan itsenäisestä toimivallasta elinkeinoalalla.

4.3.1 Tuotantotukilaki

Hallituksen esityksessä HE 152/2010 otettiin huomioon myös Ahvenanmaalla sijaitsevien voimaloiden mahdollisuudet osallistua syöttötariffijärjestelmään. Itsehallintolain 2 §

¹⁷¹ EU islands s. 14–15. https://www3.eurelectric.org/media/38999/eu_islands_-_towards_a_sustainable_energy_future_-_eurelectric_report_final-2012-190-0001-01-e.pdf. Saatavissa 20.4.2018. Ks. Clean Energy for EU Islands projektista: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-eu-islands>. Saatavissa 20.4.2018. 18.5.2018 julkaistu julistus on luonteeltaan yksinomaan poliittinen, eikä sillä siis ole minkäänlaista lainsäädännöllistä velvoittavuutta. Sitä voi silti pitää osoituksena sekä unionin että jäsenvaltioiden jatkuvasta tuesta EU:n saarialueiden energiatukijärjestelmien kehittämiseen. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/170505_political_declaration_on_clean_energy_for_eu_islands-_final_version_16_05_20171.pdf. Saatavissa 20.4.2018.

¹⁷² TEM 2016: 53.

määrittelee maakunnan alueen ja aluevedet, ja koska itsehallintolain 18 § 22 kohdan mukaisesti maakunnalla on itsehallinnollinen toimivalta elinkeinotoiminnan suhteen, syöttötariffijärjestelmään ei olisi mahdollista hyväksyä maakunnassa sijaitsevaa laitosta. Ahvenanmaa vastaa myös kansainvälisten velvoitteiden toteuttamisesta itsehallintoonsa kuuluvien alojen osalta, eli tässä tapauksessa EU:n energiatavoitteiden täyttämistä.¹⁷³

Koska Ahvenanmaa on energian osalta itsehallinnollinen alue, voi myös miettiä, kuuluisiko sillä olla omat ilmasto- ja energiatavoitteet. Käytännössä näin ei näytä olevan, sillä niin EU:n kuin Suomen tavoitteissa maakunta sisäistetään osaksi Suomea. Suomen tavoitteet on johdettu unionin velvoitteista jäsenvaltioille, ja Ahvenanmaata, kuten muitakaan itsehallinnollisia alueita, ei lueta jäsenvaltioiden joukkoon. Erityislaatuinen toimivallanjako Suomen ja Ahvenanmaan välillä voi kuitenkin aiheuttaa sekaannusta EU-sääntelyn asettamien velvoitteiden tulkinnassa, sillä maakunta itse vastaa näiden velvollisuuksien toteuttamisesta itsehallintoonsa kuuluvilla aloilla.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan koskien hallituksen esitystä laista uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön toimintatuesta, että Ahvenanmaan itsehallintolaki esti silloin ehdotetun syöttötariffijärjestelmän ulottamisen maakuntaan¹⁷⁴. Tällä kannalla valiokunta vahvisti hallituksen esityksessäkin todetun tosiasian, että maakunnan itsenäinen toimivalta elinkeinoalalla esti ahvenanmaalaisten tuotantolaitosten hyväksymisen järjestelmään. Ongelmaksi perustuslakivaliokunta totesi, että valtakunta ei voinut yksipuolisesti säännellä tukien maksamista maakuntaan, vaan asiasta olisi täytynyt erikseen sopia yhdessä maakunnan kanssa. Maakunnan rahoitusosuudesta olisi tällöin voitu sopia itsehallintolain 32 § mukaisella sopimusasetuksella. Perustuslakivaliokunta päätti lausuntonsa toteamalla, että tuotantotukien maksamiselle ei olisi ollut varsinaisia itsehallintolaista johtuvia esteitä, vaan kyse oli energiapolitiisesta ratkaisusta.¹⁷⁵ Valtion varoista maksetaan maakunnalle vuosittain tasoitusmaksu, jonka tarkoitus on kattaa itsehallinnosta aiheutuvia menoja, jollaiseksi esityksestä päätellen myös tukijärjestelmän ylläpitäminen laskettaisiin.¹⁷⁶

Hallituksen esityksestä 152/2010 seurasi laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön toimintatuesta (1396/2010). Lain 7 § koskee yleisiä hyväksymisen edellytyksiä, jotka voimalan on täytettävä päästäkseen tukijärjestelmään. Huomionarvoista näissä edellytyksissä on sijaintiin liittyvät vaatimukset. Voimalan tulee säännöksen mukaan sijaita Suomessa tai Suomen aluevesillä ja olla liitettynä sähköverkkoon edellä mainituilla alueilla. Ahvenanmaa jätettiin siis lain soveltamisalan ulkopuolelle ja maakuntaa ei mainita laissa muutenkaan. Hallituksen esityksessä mainittiin, että TEM järjesti itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaisen neuvottelun valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välille,

¹⁷³ HE 152/2010 vp. s. 39; s. 70–71.

¹⁷⁴ PeVL 37/2010 vp. s. 2.

¹⁷⁵ PeVL 37/2010 vp. s. 5–6.

¹⁷⁶ HE 152/2010 vp. s. 70.

jossa käytiin läpi uusiutuvan energian velvoitepakettia sekä EU:n Suomelle asettamaa uusiutuvan energian lisäämistavoitetta ja sen toteuttamiseen käytettäviä toimenpiteitä.¹⁷⁷

4.3.2 Laki edellytyksistä osallistua tietyissä maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin

Lähtökohtaisesti valtion varoista ei ole mahdollista osallistua maakunnassa toimivan sähköntuotantolaitoksen tukemiseen. Hallitus lähti muodostamaan tähän poikkeusta esittämällä lakia edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin. Hallituksen esityksessä todetaan seuraavasti: energiapolitiikka kuuluu maakunnan itsehallinnon piiriin, joten myös RES-direktiivistä seuraavat uusiutuvan energian lisäämisvelvoite ja velvoite laatia toimintasuunnitelma koskevat myös maakuntaa. Itsehallintolain mukaan valtakunnan ja maakunnan viranomaisten on neuvoteltava, mikäli unionin asettamat velvoitteet koskevat molempia osapuolia niiden toteuttamisen luodessa keskinäisen riippuvaisuussuhteen.¹⁷⁸

Suomen suunnitelman keskeinen osa oli säätää tuotantotukilaki, jonka valmisteluvaiheet esittelin edellä. Tuotantotukilakiin perustuva syöttötariffijärjestelmä otettiin kokonaisuudessaan käyttöön vuonna 2011, Ahvenanmaan jäädessä sen soveltamisen ulkopuolelle. Sähkön tuottamisen tuulivoimalla todettiin kuitenkin olevan kustannustehokkaampaa maakunnassa kuin muualla Suomessa, joten hallitus katsoi Suomen tavoitteiden kannalta hyödylliseksi tarkastella mahdollisuuksia tukea tuulivoimaa Ahvenanmaalla. Keskeisenä kysymyksenä oli vastuu kustannuksista. Hallituksen esityksessä todetaan: ”Itsehallintolain lähtökohtana on periaate, jonka mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa ja vastuu kustannuksista seuraa hallintovastuuta”. Näin ollen vastuun tukijärjestelmän kustannuksista nähtiin jälleen kuuluvan maakunnalle, ja valtio voisi tasoitusmaksujärjestelyn avulla kattaa näitä kustannuksia. Kustannusvastuun siirtäminen valtiolle olisi toki suoraviivaistanut prosessia, mutta sen säätäminen olisi vaatinut itsehallintolain muuttamista, mikä sen 69 §:n mukaan olisi täytynyt tapahtua perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien 2/3 enemmistön hyväksynnällä.¹⁷⁹

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lakiehdotusta PeL 6 § mukaisen yhdenvertaisuusnäkökulman kannalta ja totesi, että koska lain soveltamisalaan kuuluva sähköntuotanto tapahtuu pääasiassa oikeushenkilöiden omistamissa laitoksissa, yhdenvertaisuusvaatimus ei

¹⁷⁷ HE 152/2010 vp. s. 71. Uusiutuvan energian velvoitepaketilla tarkoitetaan hallituksen vuonna 2010 julkaisemaa ”Kohti vähäpäästöistä Suomea: valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta” -suunnitelmaa, jonka perusteella Suomi alkoi toteuttaa RES-direktiivin (2009/28/EY) vaatimuksia. Tiivistelmä suunnitelmasta löytyy täältä: http://vnk.fi/documents/10616/1271879/TUSE_Tiivistelmä_1410.pdf/2694d53f-001c-4a44-adfe-59805262c124 (saatavissa 3.4.2018). Suunnitelma oli esillä myös pääministerin ilmoituksessa PI 2/2010 vp.

¹⁷⁸ HE 274/2014 vp. s. 3.

¹⁷⁹ HE 274/2014 vp. s. 4–5.

muodostu ongelmaksi. Toisaalta perustuslakivaliokunta suhtautui kriittisesti lakiehdotuksessa käytettyyn menettelytapaan, jossa lain yhteydessä nimettiin tukikelpoiset laitokset etukäteen. Lisäksi valiokunta nosti esille toimivaltakysymyksiä liittyen lain käytännön soveltamiseen. Edellytyksenä valtion osallistumiselle tuotantotuen kustannuksiin lakiehdotukseen oli kirjattu vaatimus valtiontalouden tarkastusviraston mahdollisuudesta tarkastaa maakunnassa sijaitsevat yritykset. Toinen toimivaltakysymys koski Energiaviraston toimivaltaa toimia valtion tuesta päättävänä viranomaisena. Valiokunta ei nähnyt kummassakaan tapauksessa ongelmaa lain valmistelun suhteen.¹⁸⁰

Laki edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuuli-voimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin (759/2015) annettiin kesäkuussa 2015. Lain valmistelusta käy ilmi kaksi keskeistä teemaa: vastuu kustannuksista ja toimivallan jakautuminen. Vastuu kustannuksista kuuluu maakunnalle, mutta teoriassa valtion näyttäisi olevan mahdollista osallistua niihin tasoitusmaksun avulla. Tämän vuoksi lienee tarpeellista käydä läpi myös muut valtakunnan ja maakunnan väliset rahoitusjärjestelyt, eli ylimääräisen määrärahan, verohyvityksen ja erityisen avustuksen. Toimivallan jako on jo käyty läpi kattavasti Ahvenanmaan itsehallintoa koskevassa luvussa, joten seuraavaksi esittelen lyhyesti maakunnan verojärjestelmän ja edellä mainitut määrärahan siirtojärjestelyt.

4.3.3 Ahvenanmaa ja verotus

Verotuksen osalta Ahvenanmaalle kaavailtiin alun perin vuonna 1919 hyvinkin laajaa päätöksentekovaltaa verotuksen suhteen. Maakunta olisi saanut toimivallan kaikkien välittömien verojen suhteen ja vain välillinen verotus olisi jäänyt valtakunnan toimivallan piiriin. Lopulta verotusjärjestely muotoutui kuitenkin niin, että maakunnalle jäi vain yksittäisiä verotuksen kohteita ja niin välillinen kuin välitön verotus jäi suurimmaksi osaksi valtakunnalle.¹⁸¹

Nykyisessä itsehallintolaissa verotusta koskeva toimivalta selviää säännöksistä 18 § ja 27 §. Itsehallintolain 18 § 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta seuraavissa asioissa; maakunnalle tulosta perittävä lisävero, tilapäinen ylimääräinen tulovero, elinkeino- ja huviverot, maakunnalle perittävien maksujen perusteet ja kunnalle tuleva vero. Valtakunnalle on taas toimivalta 27 § 36 kohdan mukaan kaikkien verojen ja maksujen osalta, pois lukien 18 § 5 kohdassa annetut poikkeukset.¹⁸²

Ahvenanmaalla on siis verokompetenssi kuudessa asiassa. Tulosta perittävä lisäveron ja tilapäisen ylimääräisen tuloveron kuuluminen maakunnan verokompetenssiin tarkoittaa,

¹⁸⁰ PeVL 72/2014 vp. s. 2–3.

¹⁸¹ Jyränki 2000: 53.

¹⁸² Andersson 2006: 74–75.

että maakunta voi määrätä nämä verot kannettavaksi valtakunnallisen tuloveron lisäksi. Maakunnalle perittävät maksut tarkoittavat suoritteista perittäviä maksuja, kuten palveluista tai virkatoimista seuraavia maksuja. Kunnallisen itsehallinnon periaatteen vuoksi kunnalla, myös Ahvenanmaalla, on harkintavaltaa oman veronasteensa osalta. Elinkeino- ja huviverot taas ovat vaikeammin määriteltäviä luokitelmia. Elinkeinoverojen käsitettä ei löydy sellaisenaan eri itsehallintolakien esitöistä, mutta elinkeinoveroa voidaan pitää erityisenä verona, joka kohdistuu ”erityisen elinkeinon tuottoon”. Esimerkkinä tällaisesta verosta käy Ahvenanmaalla kannettava apteekkimaksu, joka perustuu maakuntalakiin 24/1984 (landskapslag om apoteksavgift i landskapet Åland). Sen sijaan esimerkiksi arvonlisäveroa tai valmisteveroa ei voi pitää elinkeinoveroina, sillä ne ovat yleisiä veroja. Kysymys elinkeinoveron määritelmästä nousi esiin myös matkustajamaksun, josta säädettiin maakuntalailla 83/1974 (landskapslag om resandeavgift) ja hallituksen vuonna 1991 ehdottaman matkustajaveron (HE 158/1991) yhteydessä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että matkustajavero ei täyttänyt itsehallintolaisissa tarkoitettua elinkeinoveron määritelmää, joten sen voitiin katsoa kuuluvan valtakunnan toimivaltaan ja näin ollen vero oli sovellettavissa myös maakunnassa.¹⁸³ Huviverojen käsite on mahdollisesti vieläkin epäselvempi kuin elinkeinoverojen. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan huviveroina voidaan pitää ”huvitilaisuuksien pääsylipuista perittävää veroa”, eli esimerkiksi elokuvien pääsylippuveroa. Arpajaisveroehdotuksen (HE 15/1992) ei katsottu kuuluvan huviveron määritelmän piiriin itsehallintolain tarkoittamassa merkityksessä.¹⁸⁴

EU:n arvonlisäveroalue ei ole täysin yhteneväinen unionin maantieteellisen alueen kanssa, sillä jotkin alueet, kuten Kanaalisaaret ja Ahvenanmaa, eivät kuulu veroalueeseen¹⁸⁵. Ahvenanmaan erityisasemaa varten tehty pöytäkirja sulki maakunnan omaksi veroalueekseen arvonlisäveron ja valmisteverojen osalta. Tämä tehtiin, jotta Ahvenanmaa kykeni säilyttämään matkustaja-aluksien verovapaan myynnin. Se ei kuitenkaan anna maakunnalle päätösvaltaa kyseisten verojen osalta, kuten ei anna myöskään itsehallintolaki. Arvonlisäveroa ja valmisteveroja koskevan sääntelyn eriyttäminen tapahtuu valtakunnan lainsäätämismenettelyllä.¹⁸⁶ Koska Ahvenanmaa ei kuulu EU:n arvonlisäveroalueeseen, sen asema kaupankäynnissä jäsenvaltioihin vastaa unionin ulkopuolisen valtion asemaa¹⁸⁷.

Ahvenanmaa ei siis edellä mainitun mukaisesti kuulu EU:n valmisteveroalueeseen ja kansallisessa sääntelyssä on voimassa erityislaki 30.12.1996/1266 Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön.¹⁸⁸ Poikkeus vaikuttaa pääosin tuonnin ja viennin kohteluun tuotteiden ylitettäessä verorajan. Suomessa

¹⁸³ Jyränki 2000: 56–57; PeVL 5/1991 vp. s. 1–3; Andersson 2006: 75.

¹⁸⁴ Jyränki 2000: 58; PeVL 9/1992 vp. s. 2.

¹⁸⁵ Äärilä ym. 2017: 485, 728.

¹⁸⁶ Jyränki 2000: 58; Andersson 2006: 76.

¹⁸⁷ Niskakangas 2009: 133.

¹⁸⁸ Juanto & Saukko 2014: 20.

ja Ahvenanmaalla noudatetaan samaa valmistevero- ja arvonlisäverojärjestelmää lain 1266/1996 1 §:n mukaisesti, arvonlisä- ja valmisteverotusta koskevasta valtakunnan ja maakunnan välisestä verorajasta johtuvista poikkeuksista huolimatta. Verorajan vuoksi Ahvenanmaalle siirrettävä sähkö on vapaata valmisteverosta. Aikaisemmin todetun mukaisesti Ahvenanmaalla verkosta kulutukseen luovutettavaan sähkөөn verotetaan valtakunnan lain 1260/1996 (laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta) mukaisesti.¹⁸⁹

Kuntayhtymiin ja Ahvenanmaa maakuntaan sovelletaan arvonlisäveron osalta samoja arvonlisäverolain 1501/1993 (AVL) säännöksiä, jotka koskevat kuntia. Tämä on kirjattu AVL 8 §:ssä ja sen johdosta myös kuntia, kuntayhtymiä, ja Ahvenanmaata koskee verovelvollisuus liiketoiminnasta, eli tavaroiden ja palveluiden myynnistä.¹⁹⁰ Ahvenanmaan erityisjärjestelyt arvonlisäveron suhteen aiheuttavat tavanomaisesta poikkeavia menettelyjä esimerkiksi tavaraan kohdistuvien työsuorituksien ja kuljetuspalveluiden kohdalla¹⁹¹.

Itsehallintolain 45 § mukaan maakunnalle suoritetaan valtion varoista maksettava tasoitusmaksu, jonka tarkoitus on korvata itsehallinnosta aiheutuneita kuluja. Kuten edellä käsitellystä lainvalmisteluaineistosta käy ilmi, tasoitusmaksun avulla valtion on katsottu voivan osallistua tietyin edellytyksin maakunnassa toimivien tuulivoimaloiden tuotannon tukemiseen. Saman voi olettaa soveltuvan tuulivoiman lisäksi kaikkeen uusiutuvia energialähteitä hyödyntävään tuotantoon, johon Suomessa voidaan myöntää tukea. Itsehallintolain 46 § koskee tasoitusmäärän laskemista ja 47 § tasoitusperustetta ja sen muuttamista. Tasoitusperusteen korottamiselle annetaan IHL 47 §:ssä kolme mahdollista perustetta; (1) mikäli maakunnan menot ovat kasvaneet sen vuoksi, että sen järjestettäväksi on siirtynyt valtakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä tai maakunta on sopimuksella ottanut hoitaakseen pääasiassa valtakunnan etua koskevan tehtävän, (2) itsehallinnon toteuttamisesta seuraa merkittäviä lisäkustannuksia tai (3) maakunnalle aiheutuu jostain muusta syystä merkittäviä lisämenoja, joita ei ole otettu huomioon itsehallintolakia säädettäessä. Lain valmisteluaineistosta käy ilmi, että edellä 2 kohdassa mainitulla itsehallinnon tarkoituksen toteuttamisella tarkoitetaan maakunnan kielen, kulttuurin ja paikallisten tapojen säilyttämiseen suuntautuvia toimia. Tasoitusperusteen korottaminen taas 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla voisi tulla kyseeseen, jos maakunta esimerkiksi sopimusasetuksella ottaa hoidettavakseen valtiovallan tehtäviä, joita ei ole tasoitusperustetta laskettaessa otettu huomioon. Tätä perustetta on kuitenkin tulkittava suppeasti ja merkittäväkään maakunnan menojen kasvu ei välttämättä oikeuta tasoitusperusteen korottamiseen, mikäli menot johtuvat hallinnon lisääntymisestä. Menojen täytyy siis olla seurausta jostain maakuntaa pakottavasti velvoittavasta syystä, eikä sellaisesta toiminnasta, joka perustuu maakunnan

¹⁸⁹ HE 225/1996 vp. s. 21; HE 184/1996 vp. s. 1, 18–20.

¹⁹⁰ Niskakangas 2009: 127; Juanto & Saukko 2014: 39.

¹⁹¹ Äärilä ym. 2017: 574–576. Työsuorituksiin ja kuljetuspalveluihin soveltuu erityislain 8 §. Henkilöstökuljetuspalveluja maakunnan ja valtakunnan välillä kohdellaan kotimaankauppana, kun taas maakunnan ja toisen EU-maan välillä ne samaistuvat ulkomaankauppaan.

vapaaehtoisin tehtäviin.¹⁹² Tasoitusperusteen korottamisen ehdot itsehallintolain tekstissä näyttävät siis tarkasti rajatuilta ja varsinkin kohtien 2 ja 3 kohdalla esitöissä tuodaan esille niiden suppea tulkinta.

Ylimääräisen määrärahan maksamisesta valtakunnalta maakunnalle säännellään itsehallintolain 48 §:ssä. Sen mukaan: ”Ylimääräinen määräraha voidaan maakuntapäivien esityksestä myöntää poikkeuksellisen suuriin sellaisiin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voida rahoittaa maakunnan talousarviosta. Ylimääräinen määräraha voidaan myöntää vain maakunnan toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen”. Ylimääräinen määräraha ei ole kovinkaan yleinen toimenpide; nykyisen itsehallintolain aikana sitä on käytetty vain kolme kertaa, ja jokaisella kerralla kyse on ollut maakunnan sähkösaannin turvaamisesta koskevista investoinneista¹⁹³. Esimerkiksi valtion vuoden 2012 talousarviossa oli varattu 50 miljoonan euron suuruinen ylimääräinen määräraha maakunnalle varavoimatoimitusten turvaamiseksi¹⁹⁴.

Verohyvitys on järjestely, jota ei ole esiintynyt aikaisemmissa itsehallintolaeissa. Nykyisen itsehallintolain 49 § mukaan verohyvitys maksetaan maakunnalle, ”jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa”. Verohyvitys siis muodostuu määrätyn prosenttirajan ylittävästä osasta. Itsehallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä käy ilmi, että verohyvityksen kaavailtiin toimivan korvaavana toimenpiteenä sille, että maakunnassa toteutettaisiin oma verolainsäädäntö ja –hallinto. Verohyvitysjärjestelyyn katsottiin myös sisältyvän kannustinvaikutuksen paikallisille viranomaisille järjestää elinkeinotoiminta mahdollisimman tuottoisasti¹⁹⁵.

Itsehallintolain 51 § mahdollistaa erityisen avustuksen maksamisen maakunnalle. Säännöksen mukaan maakunnalle on myönnettävä valtion varoista tukea ”erityisesti maakuntaa kohtaavien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden estämiseksi tai poistamiseksi” sekä ”tuhoisasta luonnontapahtumasta, ydinvoimaonnettomuudesta, öljynpäästöstä tai niihin rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, jollei kustannusten kohtuudella tule jäädä maakunnan maksettavaksi”. Erityistä avustusta ei ole tähän mennessä koskaan sovellettu käytännössä¹⁹⁶.

¹⁹² HE 73/1990 vp. s. 91–92.

¹⁹³ Oikeusministeriö 4/2013: 98.

¹⁹⁴ HE 274/2014 vp. s. 4. Kyseessä oli kolmen vuoden siirtomääräraha sähkökaapeliyhteyden rakentamiseksi Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välille. Tapauksen yksityiskohdat ovat esillä komission valtioneuvoston päätöksessä SA.33823 2012/N.

¹⁹⁵ Oikeusministeriö 4/2013: 97; HE 73/1990 vp. s. 58.

¹⁹⁶ Oikeusministeriö 4/2013: 98.

4.3.4 Suomen uuden tukijärjestelmän suunnittelu ja valmistelu

Suomen tukijärjestelmä on muuttumassa ja nykyinen syöttötariffijärjestelmä (joka on kuitenkin pikemminkin liukuvaan preemioon perustuva järjestelmä kuin varsinainen syöttötariffijärjestelmä) aiotaan korvata uudella, liukuvaan tai kiinteään preemioon perustuvalla järjestelmällä. Uusiutuvia energialähteitä tuetaan Suomessa tuotantotukilakiin perustuvan tuen lisäksi myös energiatuella, joka toimii investointituen tavoin ja perustuu valtionavustuslakiin (688/2001) ja valtioneuvoston energiatukiasetukseen (1063/2012). Uusiutuvan energian kärkihankkeisiin sovelletaan vuosina 2016-2018 tukiohjelmaa, joka niin ikään perustuu valtionavustuslakiin ja valtioneuvoston asetukseen uusiutuvan energian ja uuden energiateknologian investointituen myöntämisen yleisistä ehdoista (145/2016).¹⁹⁷

EU:n valtiontukisääntely perustuu SEUT 107-109 artikloihin ja lähtökohtaisesti valtiontuki katsotaan sisämarkkinoille sopimattomaksi. Komissio on kuitenkin päätöksillä SA.31107 2011/N ja SA.31204 2011/N todennut syöttötariffijärjestelmän vanhojen valtiontuesta ympäristönsuojelulle (2008/C 82/01) annettujen suuntaviivojen mukaiseksi.¹⁹⁸ Suomen uuden preemiojärjestelmän valmistelussa vedotaan uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön toimintatukea koskeviin ympäristö- ja energiatuen suuntaviivojen tai ryhmäpoikkeusasetuksen kohtiin (suuntaviivojen 3.3.2. luku ja ryhmäpoikkeusasetuksen 42 artikla). Tällä perusteella sen pitäisi olla EU:n valtiontukisääntöjen mukainen.¹⁹⁹

4.3.4.1 Kehitys muissa maissa

Julkinen tuki energia-alalla EU:ssa painottuu vahvasti uusiutuvaan energiaan. Tarjouskilpailut ovat yleistyneet ja kehityksen taustalla on EU:n valtiontukisääntely. Ruotsissa ja Norjassa on käytössä sertifikaattijärjestelmä, Saksassa, Alankomaissa, Tanskassa, Isossa-Britanniassa on otettu käyttöön tarjouskilpailuun perustuva tuotantotukijärjestelmä. Vaikka näissä maissa hyödynnetään erilaisia tukijärjestelmiä, yhteistä niille vaikuttaisi olevan pyrkimys syöttötariffijärjestelmää parempaan kustannustehokkuuteen.²⁰⁰

Saksa otti käyttöön nykyisen uusiutuvan energian tukijärjestelmänsä vuonna 2014 ja se pohjautuu kuluttajilta kerättäviin maksuihin. Saksan entinen, syöttötariffipohjainen järjestelmä poistetaan hiljalleen käytöstä ja se korvataan tarjouskilpailujärjestelmällä. Tarjouskilpailun kohteena on tuotantokapasiteetti ja tähän mennessä se on lähinnä keskitty-

¹⁹⁷ HE 175/2017 vp. s. 5–6.

¹⁹⁸ HE 175/2017 vp. s. 6; HE 274/2014 vp. s. 4. SA.31107 2011/N koski valtiontukea tuulivoimaan ja biokaasuun perustuvalla energiantuotannolle ja SA.31204 2011/N metsähakkeella ja puupolttoaineella tuotetun sähkön tuotantotukea. SA.42218 2015/N myöhemmin korvasi metsähaketta koskevan osan aiemmasta päätöksestä.

¹⁹⁹ HE 175/2017 vp. s. 42.

²⁰⁰ HE 175/2017 vp. s. 7; TEM 2016: 98.

nyt aurinkosähkön tuotantoon, vaikkakin viime aikoina tarjouskilpailuja on alettu järjestää myös meri- ja maatuulisähkön tuotannolle. Osallistujat ilmoittavat tarjoamansa tavoitehinnan ja tuki toteutuu keskimääräisen sähkön hinnan päälle maksettavana liukuvana preemiona. Edellytyksenä tuelle on se, että tuotanto on myytävä tukumarkkinoille koko tukiajan. Tarjouskilpailuun osallistuvilta peritään myös vakuusmaksu, joka peritään kaksivaiheisesti tarjouskilpailuun ilmoittautumisen yhteydessä ja ennen tarjouskilpailun toista kierrosta. Mikäli hanke peruuntuu, hankekehittäjä menettää maksamansa vakuusmaksun. Vakuusmaksun määrään vaikuttaa se, onko hankkeelle hankittu rakennuslupa, sillä olemassa oleva rakennuslupa vaikuttaa positiivisesti hankkeen toteutumismahdollisuuksiin. Vakuusmaksu puolittuu, mikäli rakennuslupa on hankittu, ja tällä menettelyllä pyritään parantamaan myös pienempien toimijoiden mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun.²⁰¹ Myöhästyneen hankkeen tukea taasen alennetaan 3 eurolla MWh:a kohden²⁰². Kolmatta tarjouskilpailua (aurinkosähkö) koskevasta lehdistötiedotteesta selviää, että tarjouskilpailuun osallistui erikokoisten yhtiöiden lisäksi myös yksityishenkilöitä²⁰³.

Tanska on järjestänyt seitsemän tarjouskilpailua merituulivoimahankkeille vuodesta 2004 lähtien, ja näissä tarjouskilpailuissa on pääasiassa ollut kyse yhdestä ennalta määrätystä kohteesta. Valtio osallistuu myös hankkeiden toteuttamiseen merkittäväällä panoksella vastaamalla hankkeen kehittämiseen ja verkkoliityntään liittyvistä kustannuksista. Edellä esitellyn Saksan tuulivoimahankkeiden tarjouskilpailujen yhteydessä havaittu alhainen tarjoushintataso on ainakin osittain katsottu johtuvan siitä, että sähkön tuottajan ei tarvitse vastata verkkoliityntäkustannuksista. Tanskassa valtio on myös aika ajoin vastannut ympäristövaikutusten arvioinnista. Tanska on soveltanut kahta erilaista tarjouskilpailumallia, jotka ovat olleet rajoitettu huutokauppa ja avoin julkinen tarjouskilpailu. Tuotantotukena on sovellettu liukuvaa premiota ennalta määrätylle sähkön tuotannon määrälle ja tukea ei ole maksettu ajalta, jolloin sähkön hinta on ollut negatiivinen. Myös tuotantokapasiteetti on ollut ennalta määrätty.²⁰⁴

Alankomaissa otettiin 2011 käyttöön uusiutuvan energian tukijärjestelmä SDE+ (Stimulering Duurzame Energie), jossa tarjouskilpailu määrää hankkeen tukitason. Aiemmin maassa oli käytetty tukijärjestelmää, jossa sovellettiin hallinnollisesti asetettua tukitasoa. Nykyisin käytössä oleva tarjouskilpailujärjestelmä käyttää nousevaa tarjouskilpailua ja sen kohteena on tuotantokapasiteetti ja tuen muotona liukuva preemio. Tuki määräytyy tarjouksen mukaisesti. Tarjouskilpailujärjestelmään siirryttiin, koska edellinen syöttötä riffinjärjestelmä johti moniin toteutumattomiin hankkeisiin. Hankkeiden keskenjäämistä

²⁰¹ HE 175/2017 vp. s. 8.

²⁰² TEM 2016: 99.

²⁰³ Bundesnetzagentur: Pressemitteilung (lehdistötiedote) 6.1.2016. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Presse/Pressemitteilung/2016/160106_PVFFAV.pdf?__blob=publicationFile&v=2, saatavissa 15.5.2018.

²⁰⁴ HE 175/2017 vp. s. 8–9; TEM 2016: 101–102.

pyritään nykyisessä järjestelmässä ehkäisemään kolmen vuoden osallistumiskiellolla uusiin tarjouskilpailuihin, mikäli hanke jää toteutumatta. Alankomaan tukijärjestelmä kattaa uusiutuvan sähkön ja uusiutuvan lämmön tuotannon sekä yhteistuotannon (CHP) ja biokaasun. Teknologia vaikuttaa tukiaikaan sekä kattohinnan ja budjetin määrittelyyn tarjouskilpailussa. Alankomaat on toissa vuonna järjestänyt kaksi tarjouskilpailua merituuli-voimalle, joiden järjestämisessä maa hyödynsi Tanskan kokemuksia vastaavista tarjouskilpailuista.²⁰⁵

Iso-Britannia on korvannut entisen uusiutuvan energian tukijärjestelmänsä (Renewables Obligation) EMR-ohjelmaan (Energy Market Reform) kuuluvilla CfD-järjestelmällä (Contracts for Difference), joka kattaa uusiutuvan energian ja ydinvoiman, ja Capacity Market -järjestelyllä, jolla tuetaan sähköverkon kapasiteetin joustavuutta²⁰⁶. CfD-järjestelmä rakentuu suljetuista tarjouskilpailuista ja tuki rahoitetaan sähkön käyttäjien maksuilla. Toisin kuin Tanskan järjestelmässä, CfD-järjestelmässä hankkeen toteutuspaikka ei ole ennalta määrätty, paitsi sen osalta, että sen tulee sijoittua Isoon-Britanniaan ja olla pitkälle suunniteltu (tarjouskilpailuun osallistuminen edellyttää kaavoitukseen ja sähköverkkoon liittyvät luvat ja liityntäsopimuksen). Mainittujen teknisten edellytysten vuoksi jo pelkkä tarjouskilpailuun osallistuminen aiheuttaa suuret kustannukset hankkeen kehittäjälle, ottaen huomioon tarjouskilpailuun liittyvät epävarmuustekijät (esimerkiksi tuen taso). Iso-Britannia ei sovelle sellaista vakuusmaksumallia kuin Tanska, vaan maa on valinnut Alankomaiden kaltaisen osallistumiskiellomallin (tosin huomattavasti lyhempi 13 kuukauden osallistumiskiello verrattuna Alankomaiden 36 kuukauteen), joka on kuitenkin havaittu heikoksi sanktioksi sen lyhyden vuoksi. Ensimmäisen tarjouskilpailun jälkeen havaittiin, että tukitaso jäi alhaisemmaksi kuin entisen järjestelmän aikana. Tarjouskilpailussa vakiintuneet (maatuulivoima, aurinkosähkö, jätteiden energiakäyttö, kaatopaikkakaasu) ja vähemmän vakiintuneet teknologiat (yhdistetty sähkön- ja lämmöntuotanto biomassalla, merituulivoima, mädättämökaasu, geoterminen energia) oli eritelty omiin luokkiinsa. Tarjouskilpailun voittaneista hankkeista määrällisesti suurin ryhmä oli maatuulivoimahankkeet ja tuotantokapasiteetiltaan suurimmat hankkeet olivat merituulivoimahankkeita. CfD-järjestelmän tuki perustuu takuuhintaan (Market Reference Price, MRP), joka maksetaan sähkön tukumarkkinahinnan päälle ja mikäli tukumarkkinahinta ylittää takuuhinnan, sähköntuottaja on veloitettu maksamaan hintojen erotus takaisin CfD-järjestelmään. Toinen tarjouskilpailu järjestettiin 2017 ja tällä kertaa siihen osallistuivat vain vähemmän vakiintuneet teknologiat.²⁰⁷ Change in Law, eli CiL-säännökset suojaavat CfD-järjestelmään kuuluvia tuottajia joiltain sääntelyn muutoksilta, minkä

²⁰⁵ HE 175/2017 vp. s. 9; TEM 2016: 102–103. Ks. Netherlands Enterprise Agency: SDE+ spring 2018 s. 3: tukiajat ovat 8, 12 tai 15 vuotta. Tukiajan lisäksi käytetty teknologia ja tuotettu uusiutuva energia vaikuttavat tuen määrään.

²⁰⁶ Department of Energy & Climate Change: Electricity Market Reform: update on terms for the Contract for Difference 2013 s. 5.

²⁰⁷ HE 175/2017 vp. s. 10; TEM 2016: 100–101.

on tarkoitus luoda vakautta sijoittajille ja näin varmistaa alhaisemmat hinnat kuluttajille²⁰⁸.

Ruotsi ja Norja käyttävät yhteistä sertifikaattijärjestelmää, joka on ollut Ruotsissa käytössä vuodesta 2003 lähtien ja Norjassa vuodesta 2012 lähtien. Maiden ylikansallinen järjestelmä on ainoa laatuun EU-alueella. Järjestelmä rakentuu nimensä mukaisesti uusiutuvien energialähteiden käytöstä ansaittavien sertifikaattien varaan. Sähkön tuottajien on mahdollista myydä sertifikaattejaan vapaasti, jolloin markkinahinta määrää sertifikaattien arvon. Kysyntä näillä markkinoilla määräytyy tuottajille ja käyttäjille määrättyjen velvoitteiden perusteella. Veloitteet mukaan sähkön tuottajan ja käyttäjän on mitätöitävä tietty määrä sertifikaatteja riippuen sähkön kulutuksesta tai myynnistä. Sähkön tuottajille sertifikaattijärjestelmä mahdollistaa lisätuloja sertifikaattien myynnistä ja sähkön kuluttajat taas osallistuvat sertifikaattien aiheuttamiin kuluihin kuluttajahintojen välityksellä. Sertifikaattien mitätöittämisvaatimuksen noudattaminen tapahtuu viranomaisvalvonnan ja sanktioksi on määrätty sakko. Molemmista maista sertifikaattien ostovelvoite ei koske monia suuria määriä energiaa kuluttavia teollisuuden yrityksiä. Sertifikaattijärjestelmän käytännön toteutuksessa on Ruotsin ja Norjan välillä pieniä eroja, samoin kuin tuotantomuotojen rajauksissa. Myöskään uusiutuvan sähkön tuotannon jakautuminen ei toteudu tasaisesti maiden välillä, vaan Ruotsissa on selkeästi korkeampi uusiutuvan energian osuus, mikä selittyy sekä Ruotsin pidemmällä sertifikaattijärjestelmän voimassaololla ja Norjasta poikkeavalla uusiutuvan energian verotuksella. Sertifikaattijärjestelmän ongelmaksi on myös muodostunut markkinoiden ylijäämäisyys, mikä johtuu odotettua aikaisemmasta uusiutuvan energian käyttöönotosta. Norja on myös jättämässä sertifikaattijärjestelmän jollain aikavälillä, todennäköisesti vuoden 2035 jälkeen.²⁰⁹

Edellä on esitelty viisi erilaista uusiutuvan energian tuotantotukijärjestelmää. Saksa, Tanska, Alankomaat ja Iso-Britannia soveltavat erilaisia tarjouskilpailun muotoja, ja niitä vertaillen on havaittavissa, että sanktioilla on suuri merkitys hankkeiden toteutumismahdollisuuksien arvioinnissa ja julkisen vallan osallistuminen hankkeen kustannuksiin alentaa tarjoushintoja huomattavasti. Ruotsin ja Norjan yhteinen, ylikansallinen sertifikaattijärjestelmä on jo pelkästään periaatteellisesti mielenkiintoinen, mutta sen suurimpana ongelmana näyttäytyy epätasaisuus maiden välillä ja sertifikaattimarkkinoiden ylitarjonta. Sertifikaattien ylijäämäisyys todettiin ongelmaksi Ruotsissa jo vuonna 2009, ja ratkaisuvaihtoehtoja etsittäessä Ruotsin kilpailuvirasto varoitti, että kiintiöiden (velvoitteiden) lisääminen todennäköisesti aiheuttaisi lisäkustannuksia sähkönkuluttajille²¹⁰.

²⁰⁸ Department of Energy & Climate Change: Electricity Market Reform: update on terms for the Contract for Difference 2013 s. 26.

²⁰⁹ HE 175/2017 vp. s. 10–11; Årsrapport för 2015: en svensk-norsk elcertifikatsmarknad: 8; TEM 2016: 103–104.

²¹⁰ RP 2009/10:133 s. 10.

4.3.4.2 Suomen tukijärjestelmän tulevaisuus

Hallitus arvioi, että Suomi saavuttaa vuoden 2020 uusiutuvan energian tavoitteen helpohkosti ja että uusiutuvan energian absoluuttinen määrä jatkaisi kasvuaan 2020-luvulla ilmankin merkittäviä poliittisia toimenpiteitä. Hyvästä nykytilanteesta huolimatta uusiutuvan energiatuotannon kasvattaminen 50% 2020-luvun aikana ja täysin hiilipohjaisesta tuotannosta vapaan energiatuotannon saavuttaminen vuoteen 2050 mennessä tulevat vaatimaan lisää aktiivisia toimenpiteitä, minkä johdosta hallitus katsoo, että parhaiten näitä tavoitteita palvelee teknologianeutraalin tarjouskilpailumenettelyn käyttöönotto. Energiatuki on suunnattu erityisesti uusien teknologioiden käyttöönottoon investointitukena. Tämän johdosta energiatuki tukee kapasiteetin määrää, mutta ei tuotannon määrää.²¹¹

Sertifikaattijärjestelmän hallitus katsoo soveltuvan heikosti Suomeen. Kansallinen markkina on liian pieni sertifikaattijärjestelmän ylläpitämiseksi, joten vaihtoehdoksi jäisi liittyminen ylikansalliseen sertifikaattijärjestelmään, tässä tapauksessa käytännössä Ruotsin ja Norjan järjestelmään. Tämäkään ei kuitenkaan näyttäydy Suomen kannalta hyvänä ratkaisuna, sillä järjestelmään liittyminen vie aikaa, Suomen tuulivoimahankkeet kärsisivät ja metsäteollisuuden kyky toimia ja investoida saattaisi vahingoittua. Näyttäisi siis mahdolliselle, että Suomen liittyminen ylikansalliseen sertifikaattijärjestelmään heikentäisi uusiutuvan energian tavoitteita niiden edesauttamisen sijaan. Hallitus esittää, että Suomi ottaa käyttöön premioon perustuvan tuotantotukijärjestelmän. Tarjouskilpailujärjestelmän perusteluna on kustannustehokkuus ja etu kansantaloudelle. Tarjouskilpailujen järjestäminen valtuutettaisiin valtion talousarvion kautta.²¹²

Hallitus käy esityksessään läpi seuraavat tarjouskilpailumallivaihtoehdot: suljettu tarjouskilpailu, laskeva tarjouskilpailu, nouseva tarjouskilpailu ja eri tarjouskilpailumallien yhdistelmä. Suljettu tarjouskilpailu on yksinkertainen. Osallistujat ilmoittaisivat siinä haluamansa tukitason, jota vastaan he toteuttaisivat ilmoittamansa kapasiteetin tai tuotannon. Laskevassa tarjouskilpailussa tukitasoa alennetaan, kunnes tukitaso kohtaa halutun kapasiteetin tai tuotannon määrän. Nousevassa tarjouskilpailussa kierroksia on useampia ja tukitaso nousee kierros kierrokselta. Osallistujat eivät tiedä kierroksien lukumäärää tai tarjolla olevan kapasiteettiä tai tuotannon määrää. Tarjouskilpailun voi myös toteuttaa esimerkiksi laskevan ja suljetun tarjouskilpailun yhdistelmänä. Hallitus korostaa strategisen käyttäytymisen riskin minimoimista ja nykyistä syöttötariffijärjestelmää alemman tukitason toteutumista tarjouskilpailujärjestelmän avulla.²¹³

²¹¹ HE 175/2017 vp. s. 11–12.

²¹² HE 175/2017 vp. s. 11–13.

²¹³ HE 175/2017 vp. s. 13–15.

Sähkön tuotantotuki toteutuu yleensä syöttötariffina tai kiinteänä tai liukuvana preemiona, tai näiden yhdistelmänä. Uusiutuvan energian hankkeiden rahoitus tapahtuu nykyään yleensä projektirahoituksella. Uudet kiinteät syöttötariffit eivät ole enää mahdollisia EU:n valtiontukisääntelyn vuoksi, joten tarkasteltavaksi jää vain kiinteä ja liukuva preemio.²¹⁴

4.3.5 Tukijärjestelyt Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan tukijärjestelmä sähköntuotannolle perustuu maakuntalakiin 31/2013 (landskapslag om produktionsstöd för el). Maakunnassa oli tarkoitus saattaa voimaan blankettilaki 37/2016 (landskapslag om tillämpning av rikslagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor). Tämä maakuntalaki olisi mahdollistanut Suomen syöttötariffijärjestelmän soveltamisen maakunnassa. Laki annettiin 14.6.2016 ja sen oli määrä tulla voimaan 1.7.2016. Samana päivänä annettiin kuitenkin myös tuon maakuntalain kumoava maakuntalaki 38/2016 (landskapslag om upphävande av landskapslagen om tillämpning av rikslagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor), joka tuli samoin voimaan 1.7.2016 ja näin ollen kumosi edellisen lain.

Maakuntalain 37/2016 valmistelussa oli tarkoitus muokata maakunnan sääntely yhteensopivaksi lain 759/2015 (valtion edellytykset osallistua tiettyjen Ahvenanmaalla sijaitsevien tuulivoimaloiden tuen kustannuksiin) implementaatiota varten, eli tehdä mahdolliseksi soveltaa Suomen syöttötariffijärjestelmää maakunnassa. Samalla tämä siis olisi tarkoittanut Suomen tuotantotukilain voimaansaattamista maakunnassa samaisen blankettilain kautta. Maakuntalain valmistelussa käy ilmi samat edellytykset kuin eduskuntalain valmistelussa, eli Energiavirastolle olisi siirrettävä toimivaltaa valvoa tukea saavia yrityksiä ja valtiontalouden tarkastusvirastolle olisi samoin varmistettava valtuudet tarkastaa ne maakunnassa toimivat yritykset, joiden tukea rahoitettaisiin valtion talousarviosta.²¹⁵ Maakuntalain 3 § sulki biokaasulla ja puupolttoaineella tuotettu sähkön lain soveltamisen ulkopuolelle. Nämä energialähteet on nimetty tuotantotukilain 2 §:ssä tuulivoiman lisäksi tuettaviksi tuotantomuodoiksi.

Maakuntalaki 37/2016 kuitenkin siis kumottiin välittömästi maakuntalailla 38/2016. Syynä tähän järjestelyyn oli Suomen työ- ja elinkeinoministeriön 18.11.2015 tekemä päätös, jossa täsmennettiin maakunnalta vaadittuja toimenpiteitä sen mahdollistamiseksi, että valtakunta voisi osallistua tuulivoiman tukemiseen maakunnassa lain 759/2015 mukaisesti. Näihin vaatimuksiin kuului maakuntalaissa annetun tavoitehinnan alentaminen

²¹⁴ HE 175/2017 vp. s. 16–18.

²¹⁵ LF 4/2014-2015; FNU 13/2014-2015. Ks. myös LF 4a/2014-2015, johon on lisätty muun muassa eduskunnan talousvaliokunnan kommentit lain valmistelusta (TaVM 33/2014) ja maininta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 72/2014).

ja tuulivoimaturbiinin tuli olla toiminnassa viimeistään 1.11.2017. Maakunta myös velvoitettiin toteuttamaan vaaditut toimenpiteet 1.2.2016 mennessä. Maakunnan hallitus ei hyväksynyt vaatimuksia ja näin ollen aloitti maakuntalain 37/2016, joka siis myös oli tässä vaiheessa vielä virallisesti valmisteluvaiheessa, kumoavan säädöksen valmistelun. Tätä päätöstä edelsivät uudet neuvottelut Suomen ja maakunnan hallitusten välillä, joiden lopuksi Suomen hallituksen toimesta ilmoitettiin, että Suomi ei voi osallistua Ahvenanmaalla tuulivoimalla tuotetun sähkön tukemiseen.²¹⁶

Tukijärjestelmän peruuntuminen koettiin maakunnassa takaiskuna uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseksi. Suomen hallitus perusteli muuttunutta kantaansa ahvenanmaalaisen tuulivoiman tukemisen suhteen muuttuneilla olosuhteilla verrattuna vuoteen 2013, jolloin lain 759/2015 valmistelu aloitettiin. Kirjeessä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle Suomen hallitus totesi valtion saavuttaneen vuotta 2020 varten laaditun uusiutuvan energian tavoitteensa ja syöttötariffijärjestelmän osittainen sulkeminen tuulivoiman osalta lakimuutoksen 1274/2015 myötä ei tehnyt mahdolliseksi hyväksyä uusia tuulivoimaloita enää tuen piiriin 1.11.2017 jälkeen. Järjestelmän sulkemiseen tuulivoiman osalta vaikutti erityisesti sen huono kustannustehokkuus. Valtion talousarvioon ei myöskään varattu varoja tuulivoiman tukemiseen Ahvenanmaalla, joten hallitus päätyi toteamaan maakunnassa sijaitsevan tuulivoiman tukijärjestelmään osallistumisen mahdottomaksi.²¹⁷

Tästä syystä maakunnan sähköntuotantoa koskeva tukijärjestelmä näyttäisi edelleen perustuvan pääasiassa maakuntalakiin 31/2013²¹⁸, johon säädettiin kolme muutosta edellä kuvatun tapahtumasarjan päätteeksi, jotka olivat 39/2016, 48/2016 ja 51/2016. Lakimuutos 39/2016 lisäsi Ahvenanmaan tuotantotukilakiin 18 §:n, jossa säänneltiin kiinteästä tuotantotuesta tuulivoimaturbiinilla tuotetulle sähkölle vuosiksi 2016-2022²¹⁹. Lakimuutos 48/2016 lisäsi maakuntalain 17 §:n uuden 3 momentin, siirtäen entisen uudeksi 4 momentiksi ja muutoksen oli tarkoitus varmistaa tuulivoimantuottajille tuki vuoteen 2016 saakka, jolloin päämääränä oli ottaa käyttöön syöttötariffiin perustuva tukijärjestelmä²²⁰. Lakimuutos 51/2016 koski niin ikään maakuntalain 18 §:ä²²¹.

²¹⁶ LF 11/2015-2016; FNU 7/2015-2016; Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 18.11.2015: http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ahvenanmaalle-lisaaikaa-tayttaa-valtion-osittain-maksaman-tuulivoiman-tuotantotuen-edellytykset (saatavissa 5.4.2018).

²¹⁷ LF 11/2015-2016 liite: återgivning av skrivelse från Finlands regering; HE 15/2015 vp. s. 3-4.

²¹⁸ Ks. LF 25/2010-2011 ja FU 7/2010-2011.

²¹⁹ Ks. LF 12/2015-2016.

²²⁰ LF 3/2014-2015.

²²¹ Ks. LF 12/2015-2016.

4.4 Kilpailun sääntely energiamarkkinoilla

SEUT 101 ja 102 artikloiden yrityksiin kohdennetut kilpailusäännöt pätevät luonnollisesti myös energia-alalla, joskin niiden soveltaminen vaatii tarkastelua. Artikla 101 käsittelee yritysten keskinäisiä, kilpailua rajoittavia sopimuksia ja muuta kiellettyä yhteistoimintaa. Artikla 102 taas koskee määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Nämä kaksi artiklaa luovat unionin kilpailulainsäädännön ytimen ja niiden sisällössä on havaittavissa yhteneväisyyksiä yhdysvaltalaisen antitrust-sääntelyn kehityksen kanssa, minkä vuoksi esimerkiksi Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden ratkaisu nk. *Trinko*-tapauksessa toimii yleisen kilpailulainsäädännön ja sektorikohtaisen energia-alan sääntelyn vertailun väliin. SEUT 103 (2) artiklan c alakohta oikeuttaa erityisen kilpailulainsäädännön luomisen tietyille elinkeinotoiminnan aloille, mutta energian osalta tätä ei ole EU:n toimesta toteutettu. Energia-ala on siis unionin yleisen kilpailusääntelyn piirissä. Yksityiskohtaisen sääntelyn puuttuessa oikeuskäytännön merkitys sääntelyn tulkinnan ja energia-alan rajoitusten velvollisuuksien määrittelyssä on korostunut.²²²

Energia-alan kilpailulainsäädännön arvioinnissa keskeistä on markkinoiden määrittely. Markkinoiden määrittely lavasti tai kapeasti vaikuttaa paljon siihen, onko niissä havaittavissa esimerkiksi määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä tai muita kilpailua vääristäviä, kilpailulainsäädännön kieltämiä häiriöitä. Oikeuskäytännössä on myös noussut esiin kansallisen ja ylikansallisen sääntelyn tulkinnan ja toimeenpanon päällekkäisyyden aiheuttama toimivaltakysymys. Tiivistetysti vastaus siihen kuuluu seuraavasti; mikäli käsiteltävällä asialla on mahdollisia vaikutuksia toiseen jäsenvaltioon, EU-sääntelyä tulee soveltaa. Lisäksi kansallinen kilpailusääntely ei saa kieltää sellaista toimintaa, jonka SEUT 101 ja 102 artiklat sallivat.²²³

Talus näkee, että monopolien hiljalleen väistyessä energiamarkkinoilla SEUT 101 artiklan merkitys todennäköisesti kasvaa monopolit korvaavilla, muutamien voimakkaiden toimijoiden hallitsemilla markkinoilla. Energia-alalla yritysten välinen yhteistyö ei ole tavatonta ja artiklan soveltamisalaan kuuluvat sekä vertikaalisen että horisontaalisen yhteistyön muodot. Koska vertikaalisella yhteistyöllä voi olla myös markkinoiden kannalta positiivisia vaikutuksia, EU:n kilpailuoikeus suhtautuu horisontaaliseen yhteistyöhön tiukemmin. SEUT 101 (3) mahdollistaa poikkeuksen, joka mahdollistaa yhteistyön sallittavuuden, jos se ”osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä jättäen kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä”.²²⁴

SEUT 102 artiklan tarkoitus on estää määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Artiklan kattama alue on laaja, ja sisältää niin asiakkaiden syrjinnän, hinnoittelun, kuin myös

²²² Talus 2013: 110–112.

²²³ Talus 2013: 115.

²²⁴ Talus 2013: 117–121; Talus 2014: 82–84.

valtion monopoleille tyypilliset toimet, mitkä juontuvat yleensä markkinavoiman ja sääntelyvallan yhdistelmästä. Edellä mainittu markkinoiden määrittely (suppea/laaja) on erittäin tärkeässä roolissa arvioitaessa, onko jollain yrityksellä määräävä markkina-asema. Markkinoiden kilpailurakenne ja erilaiset kilpailupainetekijöiden punnitseminen auttavat määräävän markkina-aseman toteamisessa. Aseman väärinkäyttöksi EU katsoo sellaisen markkinakäyttäytymisen, joka heikentää kilpailuastetta ja joka estää kilpailua kehittymästä. Tällaista määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä ovat varsinkin asiakkaiden hyväksikäyttö esimerkiksi hinnoittelun avulla sekä markkinoiden sulkeminen.²²⁵

4.5 Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut PreussenElektra ja Ålands Vindkraft

Asia C-379/98 koski syöttötariffijärjestelmää, jonka päämääränä oli edistää uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön käyttöä. Järjestelmä velvoitti alueelliset sähkönjakeluyritykset ostamaan omalla jakelualueellaan sähköä tietyllä vähimmäishinnalla, mikä aiheutti korkeammat kustannukset, kuin jos kyseiset yritykset olisivat voineet hankkia ei-uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä. Lisäksi järjestelyn katsottiin olevan toimintaa rajoittava:

”PreussenElektra ja Schleswag väittävät tältä osin, että vuoden 1998 StrEG:n mukainen järjestelmä rajoittaa sähkön tuontia kahdella tavalla. Ensinnäkin ostovelvoitteella velvoitetaan verkko-operaattorit Saksassa ostamaan tietty osuus niiden sähköntoimituksista uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön kotimaisilta tuottajilta, mikä rajoittaa vastaavassa määrin mahdollisuutta tuoda maahan sähköä esimerkiksi Skandinavian alueelta. Schleswag väittää tässä yhteydessä, kuten edellä on jo mainittu, että sille oli tarjottu ostettavaksi Ruotsissa uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä suhteellisen alhaiseen hintaan ja ettei se itse asiassa voinut hyväksyä tätä tarjousta, koska sen oli ostovelvoitteen takia ostettava kaikki sen jakelualueella tuulienergiasta tuotettu sähkö. Toiseksi PreussenElektra katsoo, että vuoden 1998 StrEG:n soveltaminen Pohjois-Saksassa vaikuttaa sähkön tuontia ja vientiä koskevaan siirtokapasiteettiin, koska tuulienergiasta tuotetun sähkön siirto Tanskan rajan lähellä sijaitsevien saksalaisten alueiden keskijänniteverkkoihin aiheuttaa suurjännitetasolla pullonkauloja Tanskan ja Saksan välisessä sähkön siirrossa”.

Tuomioistuin kuitenkin katsoi järjestelmän hyväksyttäväksi, vedoten muun muassa ensimmäisen sähkömarkkinadirektiivin antamaan oikeutukseen kansallisille viranomaisille painottaa uusiutuvia energialähteitä ympäristönsuojelun puitteissa sekä samaisessa direktiivissä ilmenevään käsitykseen siitä, että sähkömarkkinoiden vapautuminen tapahtuu

²²⁵ Talus 2013: 121–124; Talus 2014: 86–90. Ks. asia C-52/09 Konkurrensverket v TeliaSonera AB.

vaiheittain ja näin ollen jotain esteitä jäsenvaltioiden välisessä sähkökaupassa siedetään.²²⁶

PreussenElektra-tapauksen ratkaisussa on monia merkittäviä vaikutuksia tulkinnan kannalta. Jättäen sivuun ratkaisun tarkastelun valtioneuvoston sallittavuuden näkökulmasta (eli SEUT 107(1) artiklan yhteensopivuuden kannalta) ratkaisussa nousee myös esiin Saksan silloisen tukijärjestelmän syrjivyyden ulkomailta tuotua sähköä kohtaan, mikä olisi tarkoittanut SEUT 34 artiklan rikkomista. Tuomioistuimen katsoikin, että lähtökohtaisesti tapauksessa käsiteltävä menettely ei ollut SEUT 34 mukainen, mutta päätyi silti katsomaan, että ympäristönsuojeluun perustuva, tavaroiden vapaata liikkumista ja jopa suoraan syrjivä, menettelytapa voidaan katsoa hyväksyttäväksi. Näin ollen saksalaisen järjestelmän ja SEUT 34 artiklan ristiriita muuttui tapauksen osalta merkityksettömäksi. Mielenkiintoisen lisän tapauksen tarkasteluun tuo sen vertaaminen sitä edeltäneen Outokumpu-tapaukseen, jossa suomalainen verojärjestely katsottiin kielletyllä tavalla muista unionin jäsenvaltioista tulevia tuotteita syrjiväksi. Ratkaisujen eroa on perusteltu kansallisten lainsäädäntöjen erilaisilla tarkoituksilla. Saksan tukijärjestelmä PreussenElektra-tapauksessa tähtäsi yhtäläisesti niin kansallisen kuin unionin edun turvaamiseen pyrkimällä lisäämään uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähkön tuottavuutta ja jakamalla järjestelmän kustannukset tasaisesti saksalaisille käyttäjille. Suomalainen verojärjestely Outokumpu-tapauksessa taas tuki uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä pyrkimyksenä tehdä siitä kilpailullista sekä kotimaista että ulkomaista ei-uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä vastaan. Ero Saksan ja Suomen järjestelmien välillä oli lopulta käytettyjen toimien suhteellisuudessa niiden tavoitteisiin nähden. Tuomioistuimen voi tulkita katsoneen suomalaisen järjestelmän ylivoimaisuudeksi siihen nähden, mitä sillä pyrittiin saavuttamaan.²²⁷

Asiassa C-573/12, eli Ålands Vindkraft -ratkaisussa, oli kyse siitä, rajoittiko Ruotsin sähkösertifikaattijärjestelmä tuontia ulkomailta tuodun sähkön vahingoksi, eli rikkoiko järjestelmä SEUT 34 artiklaa. Ålands Vindkraft oli pyrkinyt saamaan Ahvenanmaalla sijaitsevan tuulivoimalan osaksi Ruotsin sertifikaattijärjestelmää, mutta Ruotsin Energimyndigheten oli evännyt hakemuksen. Ålands Vindkraftin mukaan tällaiselle syrjivälle kohtelulle Suomessa tuotettua vihreää sähköä kohtaan ei ollut ympäristön suojeluun tukeutuvaa perustetta, koska Ruotsissa kulutettava sähkö olisi joka tapauksessa ollut uusiutuvalla energialähteellä tuotettua, riippumatta sen alkuperämaasta.²²⁸

²²⁶ Talus 2016: 97; Asia C-379/98, PreussenElektra AG v Schleswig AG, Windpark Reußenköge III GmbH & Land Schleswig-Holstein. Suora lainaus julkisasiamies F.G. Jacobsin ratkaisuehdotuksesta; kohta 200.

²²⁷ Delvaux 2013: 210–216. Asia C213/96, Outokumpu Oy. Tapauksessa mainittu suomalainen säädös oli 1473/94.

²²⁸ Asia C-573/12, Ålands Vindkraft AB v Energimyndigheten, kohta 25.

Tapauksen alkuasetelmasta voi muodostaa kysymyksen siitä, kuinka pitkälle unionin vapaasti kilpaillut energian sisämarkkinat olivat edenneet. Tapauksessahan oli pohjimmitaan kyse Ruotsin energiaviraston oikeudesta rajoittaa tuotantotukijärjestelmä yksinomaan ruotsalaisille yrityksille. Ennakkoratkaisupyynnön tehnyt ruotsalainen hallintotuomioistuin oli ratkaisupyynnössään pohtinut tapauksen vertaamista PreussenElektra-tapaukseen. Erona tuohon tuomioon ruotsalainen järjestelmä ei velvoittanut sähköntoimittajia hankkimaan sähköä kotimaisilta tuottajilta. Epävarmuutta oli lisännyt myös mahdollisesti ratkaisevalla tavalla kehittynyt unionin energiaoikeus tapauksien välisenä aikana.²²⁹

Kansallinen hallintotuomioistuin esitti EU:n tuomioistuimelle neljä ennakkoratkaisukysymystä. Ensimmäinen kysymys liittyi RES-direktiivin 2(2) artiklan k alakohdan (kansallisen tukijärjestelmän määritelmä) ja 3(3) artiklan (uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä koskevat pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet ja toimenpiteet, joihin kuuluvat muun muassa tukijärjestelmä ja jäsenvaltioiden väliset yhteistyötoimet) tulkintaan. Kysymyksenä oli, salliiko näiden säännösten tulkinta sellaisen kansallisen tukijärjestelmän, joka mahdollistaa tuen ainoastaan kotimaisille tuottajille ja näin syrjii muualla toimivia sähköntuottajia, samalla luoden taloudellisen etulyöntiaseman jäsenvaltion kansallisille tuottajille. Toinen kysymys oli jatkoa edelliseen, eli muodostaako edellä mainittu järjestely SEUT 34 mukaisen tuonnin rajoituksen. Kolmas kysymys oli ehdollinen jatko toiseen, eli mikäli järjestely on SEUT 34 mukainen tuontia rajoittava toimi, voiko sen hyväksyttävyyden perustella ympäristönsuojeluun kytketyvällä uusiutuvien energialähteiden käytön edistämisen tavoitteella. Neljäs kysymys lisäsi vielä huomion siitä, että kansallinen lainsäädäntö ei kieltänyt kotimaisten tuottajien tukemista muiden kustannuksella ja tuomioistuin pohti, onko tällä vaikutusta asian käsittelyyn.²³⁰

Ensimmäisen kysymyksen perusteella tuli siis selvittää, miten direktiivissä tarkoitettu tukijärjestelmän käsitettä tulisi tulkita. Unionin tuomioistuin päätyi toteamaan, että jäsenvaltiot eivät ole velvoitettuja ulottamaan RES-direktiivissä tarkoitettua tukijärjestelmäänsä koskemaan oman alueensa ulkopuolella tuotettua sähköä. Ruotsin sertifikaattijärjestelmä myös katsottiin täyttävän direktiivissä tarkoitettua tukijärjestelmän määritelmän hyväksyttävästi.²³¹

Toinen ja kolmas kysymys muodostavat yhdessä SEUT 34 artiklan ympärille muotoutuvan kysymyksen siitä, oliko tapauksessa kyse artiklan mukaisesta jäsenvaltioiden välisestä tuonnin rajoituksesta, jollaiset, mukaan lukien samankaltaisen vaikutukseen johtavat toimenpiteet, SEUT 34 lähtökohtaisesti kieltää. Ruotsin sertifikaattijärjestelmän katsottiin aikaansaavan tällaisen tuonnin tosiasiallisen rajoituksen, joten selvitetäväksi jäi, antoiko

²²⁹ C-573/12, kohta 30.

²³⁰ C-573/12, kohta 32. RES-direktiivi 2009/28/EY.

²³¹ C-573/12, kohdat 53–54.

tukijärjestelmän tavoite, eli vihreän energian tuotannon tukeminen ja Ruotsin ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttaminen, riittävän hyväksyttävän perusteen SEUT 34 artiklasta poikkeamiselle. Viittaamalla PreussenElektra-ratkaisun kohtaan 75 sekä SEUT 194(1) artiklaan, unionin tuomioistuin totesi, ”että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella lainsäädännöllä tavoitellulla uusiutuvien energialähteiden käytön edistämistä sähköntuotannossa koskevalla tavoitteella voidaan lähtökohtaisesti oikeuttaa mahdolliset tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset”.²³² Vindkraft-ratkaisussa EU:n tuomioistuin perusteli toimien hyväksyttävyyttä myös kansainvälisillä ilmastovelvoitteilla sekä SEUT 36 artiklalla²³³. SEUT 36 antaa poikkeamisluvan SEUT 34 artiklasta muun muassa ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi.

Neljännän kysymyksen osalta unionin tuomioistuin katsoi selvityselvöllisyyden kuuluvan toimivaltajaan perusteella kansalliselle tuomioistuimelle²³⁴.

Essent Belgium ja Ålands Vindkraft -tapaukset osoittavat, että PreussenElektra-tapauksessa valittu linjaus, eli uusiutuvien energialähteiden tukeminen katsottiin hyväksyttäväksi perusteeksi poiketa SEUT 34 artiklasta ja rajoittaa tavaroiden vapaata liikkumista, oli pätevä edelleen yli kolmetoista vuotta myöhemmin, siitäkin huolimatta, että unionin energiaoikeus oli ehtinyt muuttua ja kehittyä tapausten välisenä aikana.²³⁵ Näitä ratkaisuja tarkastelemalla nousee mielestäni esiin kaksi tärkeää huomiota; ympäristönsuojelua, ja varsinkin uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämistä, edistävät toimenpiteet ovat muodostuneet voimakkaaksi periaatteeksi unionin oikeuden sisällä ja toisaalta juuri tästä johtuen unionin tavoitteet täydellisistä, kilpailuista energian sisämarkkinoista näyttää jäävän toissijaiseksi suhteessa edellä mainittuun periaatteeseen. PreussenElektra-, ja varsinkin Ålands Vindkraft -ratkaisuilla unionin tuomioistuin katsoi hyväksyttäväksi tukea jäsenvaltion omaa vihreän energian tuotantoa muualla tuotetun vihreän energian sijaan ja näin asettaa omalla alueellaan toimivat sähköntuottajat taloudellisesti edullisempaan asemaan, mikä ei ole sisämarkkinoiden näkökulmasta tavoiteltavaa.

4.6 Oikeuskäytäntö ja tavaroiden vapaa liikkuvuus

Tuomioistuimen käyttämän tulkintalinjan mukaan jäsenvaltioilla on käytössään vain hyvin kapea liikkumatila rajoittaa tavaroiden ja energianvapaata liikkumista tai käyttää valtion erityisosakkeita toimitusvarmuuden turvaamiseksi. Toisin sanoen tuomioistuimen

²³² C-573/12, kohdat 65–75, 78–82.

²³³ Talus 2016: 100.

²³⁴ C-573/12, kohta 132.

²³⁵ Talus 2016: 99–100; joined cases C-204/12–C-208/12, Essent Belgium v Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt.

vaatimukset hyväksyttävälle perusteelle puuttua markkinoiden toimintaan yleisen edun nimissä ovat korkeat. Tämä käy ilmi ratkaisuissa C-367/98 ja C-483/99.²³⁶

Asiassa C-367/98 komissio katsoi, että Portugalin yksityistämistä koskeva sääntely sisälsi syrjiviä toimenpiteitä, jotka asettivat portugalilaiset toimijat edullisempaan asemaan suhteessa muiden jäsenvaltioiden toimijoihin, kun taas Portugali perusteli sääntelyään yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Komission mukaan syrjivät toimenpiteet voidaan hyväksyttävästi perustella vain yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen perustuvilla syillä. Tuomioistuin antoi ratkaisussaan ensinnäkin selkeän tulkinnan pääoman vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta kansallisen lainsäädännön avulla toteamalla, että se on hyväksyttävää vain [perussopimuksen 65 artiklassa] nimettyjen perusteiden tai muiden yleistä etua koskevien pakottavien syiden perusteella, ja näissäkin tapauksissa toimien tulee olla mitoitettuja saavuteltavaan tavoitteeseen nähden eivätkä ne saa laajuudessaan ylittää sen rajaa, mikä on tarpeellista tavoitteen saavuttamiseksi. Portugalin käytämien perusteluiden kannalta ongelmaksi kuitenkin muodostui se, että oikeuskäytännössä oli jo vakiintunut linjaus taloudelliseen etuun pohjautuvien perusteiden, lukuun ottamatta SEUT 65 artiklassa mainittuja vero-oikeudellisia poikkeuksia, yhteensopimattomuudesta tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkumisen rajoittamisessa. Portugalin todettiin näin ollen rikkoneen SEUT 63 artiklan määräyksiä.²³⁷ Valtion erityisosakkeita koskeva järjestely oli esillä asiassa C-438/99, komissio v Ranska. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan Ranskan lainsäädäntö mahdollisti liian laajan harkintavallan rajoittaa pääoman vapaan liikkuvuuden periaatetta, mitä ei myöskään helpottanut kansallisen lainsäädännön epäonnistuminen kansallisen edun turvaamisen tavoitteen täsmällisessä määrittelyssä.²³⁸

Yleisten perusvapauksien, kuten pääoman, tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkumisen rajoittamisessa ympäristönsuojeluun kytkeytyvät perusteet siis vaikuttaisivat huomattavasti monia muita perusteita vahvemmilta EU:n tuomioistuimen käytännössä.

4.7 Yhteenvedo valtiontuki- ja kilpailusääntelystä

Valtiontuen määrittelyn kannalta keskeisin sääntely sisältyy SEUT 107 artiklaan. Valtiontuki on lähtökohtaisesti kiellettyä, mutta tukitoimea arvioitaessa se voidaan todeta myös sallituksi neljän kriteerin täytyessä. Nämä kriteerit on johdettu SEUT 107 artiklasta ja ne ovat tukitoimen lähde, selektiivisyys, vaikutus kilpailuolosuhteisiin ja kauppakriteeri.

²³⁶ Talus 2016: 100–101.

²³⁷ C-367/98, komissio v Portugali, kohdat 24, 32, 49 ja 52–54. Taloudellisen edun kelpaamattomuus hyväksyttäväksi perusteeksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen on todettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä järjestelmällisesti, ks. asiat C-265/95, komissio v Ranska, kohta 62; C-288/83, komissio v Irlanti, kohta 28; C-238/82, Duphar v Alankomaat, kohta 23; C-7/61, komissio v Italia. Palvelujen osalta sama tulkinta on todettu esimerkiksi ennakkoratkaisua koskevassa asiassa C-398/95, SETTG, kohta 23.

²³⁸ C-483/99, komissio v Ranska, varsinkin kohdat 50–54.

SEUT 108 sääntelee ilmoittamismenettelyä, joka velvoittaa jäsenvaltion viranomaiset ilmoittamaan suunnitellusta tukitoimesta ennakkoon komissiolle, joka arvioi toimenpiteen hyväksyttävyyden. Ryhmäpoikkeusasetus sisältää sellaisten toimenpiteiden määritelmät, jotka on vapautettu tästä ilmoitusvelvollisuudesta.

Kilpailusääntelyn keskeisimmät säännökset ovat SEUT 101 ja SEUT 102. SEUT 101 kieltää yritysten keskinäisen, kilpailua rajoittavan yhteistoiminnan ja SEUT 102 taas koskee määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä.

5 KÄYTTÄJÄLÄHTÖISYYS

Käyttäjälähtöisyys ja ns. prosumer-näkökulma ovat keskeisiä sekä EU:n että Suomen kansallisessa energiastrategiassa. Aktivoiva kuluttajälähtöinen lähestymistapa on keskeinen periaate EU:n energiaunionin strategiassa. Alentuneiden teknologiakustannusten vuoksi kuluttajilla katsotaan olevan merkittävästi parantuneet mahdollisuudet edesauttaa etene mistä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa osallistumalla prosessiin aktiivisesti varsinkin tuot tamalla energiaa omaan käyttöönsä. Pientuotannon avulla kotitalouksien ja yritysten, erityisesti pk-yritysten, mahdollisuudet vaikuttaa omaan energiankulutukseensa paranee. Energian tuotanto omaan käyttöön voi tarkoittaa joko välittömästi käytettävää energiaa tai hajautettujen varastointimenetelmien kautta Pientuotanto voi siis käsittää useitakin erilaisia tuotantotapoja ja toimijoita, mutta yhdistävänä tekijänä voi pitää poikkeavuutta perinteisistä energian tuotannon malleista, jotka ovat perustuneet aktiivisiin tuottajiin ja passiivisiin loppukäyttäjiin.²³⁹

Energiaunioni pyrkii vahvistamaan kuluttajien asemaa energiamarkkinoilla ja varmistamaan eri jäsenvaltioiden kuluttajien yhdenvertaisen aseman unionin energian sisämarkkinoilla. Älykkäät teknologiat, kuten älymittarit, nähdään hyödyllisinä välineinä kuluttajien aseman ja aktiivisuuden tehostamiseen. Kuluttajien huomioiminen tarkoittaa myös energiaköyhyyteen puuttumista ja energiatehokkuuden parantamista. Myös jäsenvaltioiden omien säänneltyjen hintojen vaiheittainen poistaminen käytöstä kuuluu energiaunionin päämääriin.²⁴⁰

5.1 Pientuottajat

Hallituksen lainvalmistelussa on huomioitu myös pientuottajien mahdollisuudet osallistua uuden preemiojärjestelmän mukaisesti tarjouskilpailuihin. Tukeen sovellettaisiin vuosituotantovelvoitetta, jonka on tarkoitus olla 800 MWh.²⁴¹

Ehdotuksen 33 § 1 mom. 6 kohdan velvoittaa voimalaitoksen tuottamaan enemmän sähköä kuin sähköverolaissa (esityksessä käytetty nimeä polttoaineverolaki) tarkoitettu pientuottaja. Tämä koettiin tärkeäksi, sillä pientuottajan omaan kulutukseen tuottama sähkö on verovapaata ja ilman tätä rajoitusta tuet saattaisivat kasautua epätarkoituksenmukaisesti.²⁴² Pientuottaja on määritelty sähköverolain (1260/1996) 2 § 5b kohdassa sähköntuottajaksi, jonka tuottaman sähkön määrä on enintään 800 MWh vuodessa. Saman lain 7 § 7 kohdan perusteella pientuottajan tuottama sähkö, jota ei luovuteta sähköverkkoon

²³⁹ SWD(2015) 141 final, commission staff working document, Best practices on renewable energy self-consumption s. 2.

²⁴⁰ KOM(2015) 80 lopull. s. 12–13.

²⁴¹ HE 175/2017 vp. s. 29.

²⁴² HE 175/2017 vp. s. 41–42.

(eli se on tuotettu omaan käyttöön), on vapaata sekä valmisteverosta että huoltovarmuusmaksusta. Lain 7 § 2 kohdan mukaan samoista maksuista vapautettua on pientuottajan sähköverkkoon luovuttama sähkö. Sähköverolain muutokset pientuottajia koskevaan sääntelyyn tulivat voimaan 2015, ja niiden taustalla oli tarve uudistaa pientuottajien verotusta vastaamaan paremmin pientuotannon nykyistä laatua ja määrää. Muutoksia rajoittivat EU:n energiaverodirektiivin 2003/96/EY sääntely ja SEUT 110 artiklan määrittelemä verosyrjäntäkielto, joiden lisäksi oli otettava huomioon tavanomaiset valtioneuvoston päätökset.²⁴³

Lain muutoksessa tähdättiin siihen, että pientuottajan tuotantolaitoksen nimellistehon merkitystä verotuksen kannalta pienennettiin. Hallituksen esityksessä ehdotettiin enintään 100 kilovoltiampeerin tehoisten voimalaitosten sulkemista lain soveltamisalan ulkopuolelle, mikä siis käytännössä tarkoitti niiden vapauttamista sähköverosta. Laissa tämä käy ilmi 1 § 3 momentista. Tällaiset voimalat nimettiin ehdotuksessa mikrovoimaloiksi, ja niiden sähköverkkoon luovuttamasta sähköstä tulisi edelleen maksaa veroa, joskin verovelvollisena pidettäisiin näissä tapauksissa verkonhaltijaa. Muiden pientuottajien, eli yli 100 kilovoltiampeerin tehoisten voimalaitosten, vapautus sähköverosta sidottiin edellä mainittuun 800 MWh rajaan. Näillä uudistuksilla todettiin olevan mahdollisia ympäristön ja vähähiilisen kehityksen kannalta myönteisiä vaikutuksia, sillä niiden katsottiin tukevan pienimuotoisen aurinko- ja tuulivoiman tuotannon lisääntymistä.²⁴⁴ Tämä sähköveromalli vahvistettiin myös valtioneuvoston energia- ja ilmastostrategian linjauksissa säilytettävänä taloudellisina ohjaukskeinoina, joihin kuuluu myös kotitalousvähennys asennustyöstä²⁴⁵. Pientuotannolle on myös myönnetty yksittäisiä vapauksia sähkön mittausta ja tuotantoennusteita koskevista säännöistä²⁴⁶.

Ympäristövaliokunta huomauttaa, että varsinkin aurinkosähkön kohdalla pientuotannon verovapaus, investointituet ja työkustannuksien kotitaloustuki ovat keskeisiä aurinkosähkömarkkinoiden kasvun turvaamisessa²⁴⁷. Valiokunta otti myös kantaa energia-alan murroksen aiheuttamaan muutokseen kuluttajien aseman kannalta. Kuluttajien rooli tulee muuttumaan jatkossa entistä aktiivisemmaksi, mistä seuraa heidän kasvava merkityksensä energiajärjestelmässä kysynnän jouston mahdollistajina ja sähkön pientuottajina, mahdollisesti myöhemmin myös osana varastointijärjestelmää. Tämän vuoksi valiokunta toi esiin digitalisaation ja älyverkkojen saatavuuden ja kaupallistamisen merkityksen.²⁴⁸

²⁴³ HE 349/2014 vp. s. 7.

²⁴⁴ HE 349/2014 vp. s. 7–8.

²⁴⁵ VNS 7/2016 vp. s. 23.

²⁴⁶ HE 175/2017 vp. s. 42.

²⁴⁷ YmVL 27/2017 vp. s. 4.

²⁴⁸ YmVL 27/2017 vp. s. 6.

5.2 Älykkäät mittausjärjestelmät

Jo kolmas energiapaketti vaati jäsenvaltioilta toimia älykkään mittauksen täytäntöönpanemiseksi. Energiatehokkuusdirektiivi 2012/27/EU, eli EED-direktiivi, tukee osaltaan näiden mittausjärjestelmien hyödyntämistä osana energiapalveluita ja Euroopan unionin perusoikeuskirja suojaa yksilöiden oikeuksia. Älykkäiden mittausjärjestelmien kohdalla perusoikeuskirjan suojaamista oikeuksista on tarpeen tarkastella varsinkin 8 artiklan henkilötietojen suoja ja 38 artiklan kuluttajansuojaa. EU:n jäsenvaltioista Suomi, Ruotsi ja Italia ovat edenneet hyvin pitkälle älykkään mittauksen käyttöönotossa.²⁴⁹ Suomessa tärkein tuntimittauksista koskeva sääntely löytyy valtioneuvoston asetuksesta sähkötoimituksen selvityksestä ja mittaamisesta (66/2009, asetusta muutettiin ja täsmennettiin asetuksella 217/2016).

Tietoturvakysymykset on pystyttävä ratkomaan uskottavalla tavalla, jotta älykkäiden mittausjärjestelmät käyttöönotto ei kohtaa ongelmia EU:n kansalaisten oikeusturvan kannalta. Perusoikeuskirjan 8 artikla, henkilötietojen suoja, kuuluu seuraavasti:

”1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.

2. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.

3. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.”

Komissio on eritellyt kaksi erityistä tietoturvaan liittyvää uhkaa; käyttäjien profiloiminen kerättyjen tietojen avulla, jolloin on mahdollista päästä käsiksi arkaluontoiseen tietoihin, ja ”tallennettujen tietojen suojele ja niiden saatavuus yksityisyyttä ja luottamuksellisuutta koskevien käytäntöjen valossa”²⁵⁰. Tietosuojatyöryhmä puolestaan nimesi huonosti toteutusta tietosuojasta johtuviksi riskeiksi rikollisuuteen, laskutukseen, profilointiin ja vallan väärinkäyttöön liittyvät riskit²⁵¹. Kuten aikaisemmin on mainittu, monet näistä riskeistä ovat täysin uudenlaisia tällä alalla ja lähtökohtaisesti niiden torjumiseen sovelletaan EU:n tietosuojadirektiiviä (EU) 2016/680 ja -asetusta (EU) 2016/679. Komissio on todennut, että vain kuluttajan hyväksymillä toimijoilla tulee olemaan pääsy kuluttajasta kerättävään dataan²⁵², mutta luonnollisesti tietosuojaan liittyvät riskit tulevat kasvamaan datan kerää-

²⁴⁹ KOM(2014) 356 lopull. s. 3–4.

²⁵⁰ KOM(2014) 356 lopull. s. 7–8.

²⁵¹ 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä 4/2013 s. 11–12.

²⁵² COM(2015) 339 final s. 9.

misen ja siirtämisen merkityksen kasvaessa energiamarkkinoilla. Tietosuojaan toteutumista varten EU on luonut DPIA-mallin (Data Protection Impact Assessment Template for Smart Grid and Smart Metering Systems)²⁵³.

Ahvenanmaalla perusoikeuskirjan 8 artiklan vaatimana riippumattomana viranomaisena, eli Ahvenanmaan tietosuojavaltuutettuna, toimii Datainspektionen, joka on maakunnan hallituksen alainen viranomainen. Ahvenanmaan tietosuojavaltuutetusta säädetään maakuntalaisissa 89/2007, landskapslag om Datainspektionen. Ahvenanmaalla vaikuttaa myös itsehallintoalueen oma tietosuojasäädös, maakuntalaki 88/2007, landskapslag om behandling av personuppgifter inom landskaps- och kommunalförvaltningen.²⁵⁴ Suomessa siis toimii kaksi tietosuojaa valvovaa viranomaista, valtakunnan tietosuojavirasto ja maakunnan Datainspektionen, joista Suomen tietosuojavirasto edustaa molempia Euroopan tietosuojaneuvostossa. Yleinen tietosuoja-asetus velvoittaa Suomea muiden jäsenvaltioiden tavoin toteuttamaan asetuksen 63 artiklan mukaisen yhdenmukaisuusmekanismin toteutumisen valvonnan alueellaan. Suomen tulevan tietosuojalain esitöiden perusteella tietosuojavaltuutettujen rooleihin ei ole myöskään tulossa merkityksellisiä muutoksia.²⁵⁵ Myös Ahvenanmaalla on käynnissä lainvalmisteluprosessi koskien uutta tietosuojalakia²⁵⁶.

5.3 Energiayhteisöt

Energiavirasto on omassa selvityksessään arvioinut jakeluverkkojen osalta energiayhteisöjen toiminnan oikeudellista viitekehystä Suomessa niin ylikansallisen kuin kansallisen lainsäädännön kannalta. Nykyisen sähkömarkkinadirektiivin 28 artikla mahdollistaa suljettujen verkkojen tapauksissa jakeluverkonhaltijoiden velvollisuuksien vähentämisen. Eräät keskeiset velvollisuudet, kuten jakeluverkonhaltijan nimeäminen ja kolmannen pääsyn verkkoon turvaaminen, ovat kuitenkin tämän poikkeuksen ulkopuolella, mistä syystä

²⁵³ Commission recommendation on the Data Protection Impact Assessment Template for Smart Grids and Smart Metering Systems, 10.11.2014 (2014/724/EU). Ks. Smart Grid Task Force 2012-14, mistä DPIA löytyy; https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_dpia_smart_grids_forces.pdf (saatavissa 7.5.2018). Ks. commission recommendation on preparations for the roll-out of smart metering systems, 9.3.2012 (2012/148/EU), missä huomioitiin tarve tunnistaa ja ennaltaehkäistä älykkäisiin mittausjärjestelmiin liittyviä tietoturvariskejä ennen järjestelmien suurimittaista käyttöönottoa.

²⁵⁴ Oikeusministeriö 2017: 87–88; HE 9/2018 vp. s. 18.

²⁵⁵ Oikeusministeriö 2017: 123–124, 145, 150; HE 9/2018 vp. s. 132. Esityksen perusteella tietosuojalain 3 luku, valvontaviranomainen, sisältää säännöksen tietosuojavaltuutetusta, 8 §, missä tietosuoja-asetuksen tarkoittamaksi kansalliseksi valvontaviranomaiseksi luetaan oikeusministeriön yhteydessä tietosuojavaltuutettu. Oikeusministeriön raportin perusteella tämä ei kuitenkaan muuta Ahvenanmaan tietosuojavaltuutetun asemaa ja tehtäviä.

²⁵⁶ LF 14/2017-2018, dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen. Maakuntalain esitöissä mainitaan, että maakunnan hallitus aikoo myöhemmin vuonna 2018 esittää maakuntapäiville ehdotuksia blankettilaista, jolla valtakunnan henkilötietojen suojaa koskeva sääntely tulisi voimaan siltä osin, kuin maakunnan itsehallinnollinen toimivalta sallii.

Energiavirasto on päätellyt, että direktiivin yleisiä vaatimuksia sovelletaan lähtökohtaisesti kaikissa verkoissa niiden ominaisuuksista riippumatta.²⁵⁷

Suljettujen verkkojen lisäksi nykyinen sähkömarkkinadirektiivi mahdollistaa poikkeuksen erillisille linjoille²⁵⁸. Direktiivin 34 artikla sääntelee erillisiä verkkoja, ja sen mukaan jäsenvaltiot ovat velvoitettuja mahdollistamaan alueellaan toimiville sähköntuottajille ja toimittajille mahdollisuus toimittaa sähköä erillisten linjojen määritelmässä luetelluille osapuolille erillisen linjan välityksellä. Artiklan 3 kohdassa todetaan myös, että erillinen linja mahdollisuus ei ”vaikuta mahdollisuuteen tehdä sähköä koskevia sopimuksia 32 artiklan (kolmannen pääsy verkkoon) mukaisesti”. Tämän kohdan perusteella Energiavirasto tulkitsee, että erillisiä linjoja ei lasketa direktiivin tarkoittamien jakelu- ja siirtoverkkojen joukkoon, mikä myös tarkoittaa, että näitä verkkoja koskeva sääntely ei koske erillisiä linjoja. Tämä tulkinta taas tarkoittaisi, että energiayhteisöjä sitovaa sääntelyä olisi mahdollista keventää verrattuna tavanomaisiin verkonhaltijoihin. Keventäminen tarkoittaisi mahdollisesti vapautusta esimerkiksi sähköverkkoluvan ja verkonhaltijan velvoitteiden vaatimuksista.²⁵⁹ Uusitus sähkömarkkinadirektiivissä erillisiä linjoja koskeva sääntely näyttäisi pysyvän suurelta osin ennallaan ja suurin muutos näyttäisi direktiiviehdotuksen perusteella olevan sen muutos 34 artiklasta 7 artiklaksi.²⁶⁰

EU-sääntelyn lisäksi Energiavirasto selvitti kansallisen sääntelyn ja sen oman hallintokäytännön vaikutuksia uusiutuvan energian yhteisöjen mahdolliseen implementointiin Suomessa. Sähköverkkotoiminnan²⁶¹ luvanvaraisuudesta säädetään sähkömarkkinalaissa. Lain 4 § 1 momentin sähköverkkolupa tarkoittaa EU-sääntelyn vaatimaa jakeluverkonhaltijan nimeämistä. 2 momentissa kiinteistön tai kiinteistöryhmän sisäinen sähköverkkotoiminta on vapautettu luvanvaraisuudesta. Tämä sallittu poikkeus mahdollistaisi siis myös energiayhteisöille vapautuksen luvanvaraisuudesta ja sen mukanaan tuomista hallinnollisesta taakasta. Energiavirasto tosin myös huomauttaa, että ”kiinteistöverkon statuksen saaminen edellyttää voimassa olevan tulkintalinjan mukaan käytännössä kiinteistöjen yhtenäistä hallintaa”. Liittymisjohtojen osalta virasto päätyi toteamaan, että sähkömarkkinalakiin kannattaisi sisällyttää maakaasumarkkinalakiin (587/2017) jo kirjattu erillisiä

²⁵⁷ Energiavirasto 2017: 4.

²⁵⁸ Erillinen linja määritellään direktiivin 2(15) artiklassa tarkoittamaan ”joko sähkölinjaa, joka liittyy erillisen tuotantoyksikön erilliseen asiakkaaseen, tai sähkölinjaa, joka liittyy sähköntuottajan ja sähköntoimittajan niiden omiin tiloihin, tytäryrityksiin ja vaatimukset täyttäviin asiakkaisiin suoraan sähköntoimitusta varten”.

²⁵⁹ Energiavirasto 2017: 4–5.

²⁶⁰ COM(2016) 864 final 2 s. 59–60. Erillisten linjojen määritelmä siirtyisi myös 2(35) artiklaan (s. 55).

²⁶¹ Sähköverkkotoiminnan määritelmä on kirjattu sähkömarkkinalain 3 § 6 kohtaan. HE 20/2013 vp. s. 69 mukaan nämä toiminnot muodostavat vain yhdessä sähköverkkotoiminnaksi määriteltävän toiminnan, eli yksinään ne eivät ole luvanvaraisia.

linjoja koskeva sääntely, joka yhdenmukaistaisi sääntelyä EU-oikeuden kanssa ja helpottaisi energiayhteisöjä koskevan sääntelyn tulkintaa.²⁶²

Energiayhteisöt kuuluvat RED II- ja tulevan uusitun sähkömarkkinadirektiivin keinoihin lisätä kuluttajien osallistumista ja osallisuutta sähkömarkkinoilla²⁶³. Paikallisten uusiutuvan energian yhteisöjen toiminta ei saa aiheuttaa muiden verkon asiakkaiden syrjintää ja energiayhteisöstä täytyy olla mahdollista erota halutessaan. Energiayhteisön määritelmä on kirjattu RED II-ehdotuksen 22 artiklaan ja kansallisen sääntelyn tulee noudattaa tämän määritelmän puitteita. Tukijärjestelmien suunnittelemisessa jäsenvaltioiden tulee huomioida myös energiayhteisöt ja niiden erityispiirteet.²⁶⁴ Näillä erityispiirteillä oletettavasti tarkoitetaan muun muassa, että pientuottajia ja sähköä omaan käyttöönsä tuottavia kuluttajia ei tulisi rasittaa tarpeettomilla hallinnollisilla tehtävillä tai kustannuksilla, sillä niillä voi harvoin olettaa olevan resursseja tai vaadittavaa erityisosaamista niihin. Erityispiirteiden huomioonottaminen ei saa kuitenkaan aiheuttaa kilpailun vääristymistä tai toimijoiden eriarvoista kohtelua²⁶⁵.

Valtioneuvosto valitsi vuonna 2017 varovaisen linjan suhtautumisessaan energiayhteisöjen soveltamiseen kansallisessa kontekstissa. Tarkoituksena on ensin selvittää yhteisöjen tosiasiallinen hyödyllisyys. Mahdollisena uhkana valtioneuvosto piti energiayhteisöjen käsitteen tarkkarajaista määritelmää, joka saattaa aiheuttaa sen soveltamisessa kansallisella tasolla tarpeettoman raskasta hallinnollisesti.²⁶⁶

5.4 Yhteenveto käyttäjälähtöisyydestä ja kuluttajan asemasta

Pientuottajat, aktiiviset kuluttajat, uusiutuvan energian yhteisöt ja älykkäät mittausjärjestelmät ovat tärkeässä osassa tulevaisuuden sähkömarkkinoita. EU on omaksunut tämän ajatuksen ja Clean Energy -paketin sääntely tulee toteutuessaan osaltaan viemään EU-sääntelyä suuntaan, missä nämä uudet toimijat ja teknologiat huomioidaan paremmin sääntelyn tasolla. Kansallisen sääntely vaikuttaisi seuraavan joissain näissä asioissa EU-sääntelyä hieman jäljessä, osittain johtuen kansallisten lainsäätäjien varovaisemmasta linjasta. Toisaalta esimerkiksi älykkään sähkömittauksen toteuttamisen kannalta Suomi kuuluu EU:ssa pisimmälle edenneiden jäsenvaltioiden joukkoon.

²⁶² Energiavirasto 2017: 6, 9, 11–12. Ks. Energiavirasto 2017: 10–11, jossa virasto selvittää yksityiskohtaisesti liittymisjohtoihin liittyvän kansallisen sääntelyn ja EU-oikeuden ongelmallisuuden. Maakaasumarkkinalaissa erillisistä linjoista säännellään 2 §:ssä (soveltamisala), 3 § 5 kohdassa (määritelmä) ja 10 §:ssä (erillisen linjan maakaasuverkkolupa) sekä myös osin 15 §:ssä (liittämisvelvollisuus).

²⁶³ U 6/2017 vp. s. 2.

²⁶⁴ U 5/2017 vp. s. 6, 12.

²⁶⁵ U 5/2017 vp. s. 12; U 6/2017 vp. s. 6.

²⁶⁶ U 5/2017 vp. s. 15.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ahvenanmaan itsehallinnollisesta asemasta johtuen sillä on oikeudellisia erityispiirteitä niin kansallisesta kuin EU-oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna. Näitä erityispiirteitä ovat esimerkiksi sen kuulumattomuus EU:n arvonlisäveroalueeseen, mikä johtaa Ahvenanmaan ulkopuoliseen valtioon verrannolliseen asemaan kaupankäynnissä muihin EU-maihin. Myös valtakunnan ja maakunnan välinen veroraja on johtanut Suomen sisäisesti poikkeukselliseen järjestelyyn valmiste- ja arvonlisäveron suhteen. Itsehallintolain 18 §:stä seuraa, että Ahvenanmaalla on itsenäinen toimivalta elinkeinotoiminnan suhteen, mistä seuraa, että maakunta voi itse säätää energia-alaa koskevista säädöksistä, toki EU:n sääntelyn puitteet huomioon ottaen. Valtakunnan ja maakunnan säädösten hierarkia on myös tavallisesta poikkeava. Perustuslailla ja Ahvenanmaan perussäädöksillä on käytännössä samanveroinen asema, mutta perussäädökset ohittavat perustuslain maakunnassa monissa tapauksissa. Perusoikeuksien kohdalla näin ei kuitenkaan ole. Ahvenanmaata sitoo tietenkin lisäksi EU:n perusoikeuskirja. Itsehallinto kuitenkin mahdollistaa Ahvenanmaalle lähtökohtaisesti tehdä sellaisia EU-sääntelyn mukaista energiapoliittisia ratkaisuja, kuin se haluaa. Maakunnan rajallinen verokompetenssi kuitenkin rajoittaa sen kykyä esimerkiksi verotuksella tukea tiettyjä tuotantomuotoja tai toimijoita.

EU:n sähkömarkkinasääntelyyn sisältyvien derogaatioiden soveltamisesta Ahvenanmaalla ei ole tarvittavaa oikeuskäytännöstä johdettavaa tulkintaa, mitä tarvittaisiin varmojen johtopäätöksiä tekemiseen. Lähtökohtaisesti EU-sääntelyä sovelletaan samalla tavalla Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla, sillä Ahvenanmaata ei, Maltan ja Kyproksen tavoin, erikseen mainita EU:n säännöksissä. Derogaatioiden soveltamisen mahdollisuutakaan ei kuitenkaan voi poissulkea, vaan kyse on enemmänkin siitä, että niiden soveltuvuutta ei koskaan ole testattu EU:n tuomioistuimen käytännössä.

Valtiontuen määrittelyn kannalta Ahvenanmaan kohdalla korostuu valikoivuus-, eli selektiivisyyskriteerin toteutuminen. Ahvenanmaan edun kannalta olisi hyödyllistä, mikäli se todettaisiin alueena tosiasiallisesti autonomiseksi, eli kriteerit täyttäväksi alueeksi. Tällöin se voitaisiin lukea omaksi, keskushallinnosta erilliseksi alueeksi valikoivuutta tarkasteltaessa.

Ålands Vindkraft -tapauksessa tuli testatuksi jäsenvaltion velvollisuus avata oma tukijärjestelmänsä toisessa jäsenvaltiossa toimivalle tuottajalle. EU:n tuomioistuimen ratkaisut tapauksissa PreussenElektra, Ålands Vindkraft, ja Essent Belgium osoittivat, että uusiutuvan energian käytön tukeminen muodosti hyväksyttävän perusteen rajoittaa tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkumista. Jäsenvaltioilla ei siis ainakaan tämän tulkinnan perusteella ole velvoittavaa pakkoa sallia muualla kuin omalla alueellaan toimiville tuottajille pääsy tukijärjestelmänsä piiriin. Komission tekemä Kraftnät Åland AB -valtiontukipäätös

valaisi muun muassa hieman sitä, kuinka Ahvenanmaan saaristoasema vaikuttaa valtiontukea tarkasteltaessa, mutta tämän päätöksen soveltuvuus yleisempien saaristoasemaa koskevien johtopäätöksiä tekemiseen on kyseenalainen, sillä saaristoasema muodosti siinä vain osan argumentaatiosta, selektiivisyyden arviointi ei ollut millään tavalla merkittävässä roolissa päätöksessä ja kyseisellä päätöksellä ei ollut mitään tekemistä uusiutuvilla energialähteillä tuotetun energian kanssa.

Suomen toimintatukijärjestelmät on useampaan otteeseen todettu soveltumattomaksi Ahvenanmaalle johtuen itsehallintolain määrittelemästä toimivallasta. Aivan näin suoraviihaisesti tilanne ei kuitenkaan välttämättä ole, kuten ilmenee keskeytetystä yrityksestä soveltaa Suomen toimintatukea tiettyihin Ahvenanmaalla toimiviin tuulivoimalaitoksiin. Prosessista käy ilmi, että täydellistä estettä Suomen tukijärjestelmän soveltamiseen ei välttämättä ole, mutta toimivaltakysymysten ratkaisemiseksi Ahvenanmaan olisi myönnettävä tuen valvontaa koskevissa kysymyksissä toimivaltaa suomalaisille viranomaisille. On myös epäselvää, miten suomalaisen tukijärjestelmän soveltaminen maakunnassa vaikuttaisi sen asemaan valtiontuen näkökulmasta, viitaten erityisesti edellä esiteltyyn tosiasiallisen autonomian käsitteeseen. Toimivallan luovuttaminen valtakunnan viranomaisille tukijärjestelmän soveltamisen suhteen olisi myös pois Ahvenanmaan kyvystä säännellä omaa energia-alaansa joustavasti.

Kolmas energiapaketti aloitti suuntauksen kohti yhdenyviä eurooppalaisia energiapakkinoita, mutta sen tulokset ovat sittemmin osoittautuneet ristiriitaisiksi. Clean Energy for All Europeans -paketti, tai lyhyemmin energian talvipaketti, on tarkoitettu kehittämään markkinoiden vapautumista ja integroitumista entisestään ja samalla tuomaan uutta, tarpeellista sääntelyä esimerkiksi varastoinnin ja aktiivisten kuluttajien osalta. Uusi sääntely ja muun muassa siihen liittyvä digitalisaatio tuovat myös uusia haasteita energiaoikeuteen. Yhdenvertainen kohtelu ja energiaköyhyyden ennaltaehkäisy eivät ole haasteina samalla tavalla uusia kuin vaikkapa tietosuojaan liittyvät uhat, mutta niiden merkitys tulee korostumaan entisestään.

Tukitoimen, tässä tapauksessa eräänlaisen verotuen, sallittavuus tulee tarkasteltavaksi esimerkiksi suunniteltaessa sähkökäyttöisten autojen käytön lisäämistä edistäviä verotuksellisia toimia. Tällaiset toimenpiteet, kuten sähköautojen hankintaa koskevat veroalennukset tai verovapautukset, eivät lähtökohtaisesti olisi SEUT 107(1) artiklan tarkoittamaa kiellettyä valtiontukea, vaikkakin ilmoittamismenettelyä komissiolle sellaisen järjestelyn yhteydessä kannattaisi kuitenkin noudattaa. Samankaltaista tarkastelua on suoritettu lain henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta esitöissä.²⁶⁷ Sähkökäyttöisten liikennevälineiden hankintaa koskevan verojärjestelyn yhteydessä ei siis to-

²⁶⁷ HE 156/2017 vp. s. 8.

dennäköisesti olisi EU-sääntelyllisiä esteitä kielletyn valtiontuen muodossa, varsinkin ottaen huomioon ympäristönsuojeluun ja vähäpäästöisyyteen liittyvien tavoitteiden korostunut hyväksyttävyyys tukitoimien perusteena, mutta kansallisessa tarkastelussa haasteita saattaisi kuitenkin ilmetä, varsinkin jos tuki olisi suunnattu vain yhdelle alueelle, kuten Ahvenanmaalle. Tällöin kyse voisi olla syrjivästä toimenpiteestä, joka olisi todennäköisesti ongelmallinen perustuslaillisesta näkökulmasta. Toinen merkittävä kysymys koskisi päätöksenteon toimivaltaa. Koska kyse olisi verotuksen piiriin kuuluvasta päätöksestä, toimivalta kuuluisi valtakunnalle, vaikkakin toimenpiteen valmistelu voitaisiinkin toteuttaa maakunnan ja valtakunnan yhteistyönä²⁶⁸. Tuen yleisen sallittavuuden kannalta tällaisen toimenpiteen eduksi voitaisiin laskea, että se kohdistuisi sähköauton ostajalle, eli useimmiten yksittäiselle henkilölle tai yritykselle. Toisin sanoen tuella ei suoraan tuettaisi joitain yrityksiä. Kaiken kaikkiaan edellä kuvatun kaltaisen, yksinomaan Ahvenanmaata koskevan, verotuksellisen toimenpiteen sallittavuuden todennäköisyys luultavasti paranisi, mikäli se toteutettaisiin väliaikaisen kokeilun muodossa.

Verotukseen pohjautuvien toimenpiteiden kohdalla, liittyivät ne sitten sähkön varastoinnin kaksoisverotukseen tai sähköisen liikenteen tukemiseen, tulee väistämättä esiin valtakunnan toimivalta veroasioissa ja vain yhdelle valtion alueelle suuntautuvien verotusratkaisujen hyväksyttävyyys. Ahvenanmaan tietyin osin poikkeuksellinen verotuksellinen asema, varsinkin verorajan muodossa, perustuu pääasiassa sen itsehallinnon tuomiin erityisjärjestelyihin EU:n osalta, jollaisia energia-alan verotuksen osalta sillä ei ole. Lisäksi kansallisessa kontekstissa verojärjestelyt eivät saa olla syrjiviä. Helpoin ratkaisu toki olisi, jos vaikkapa näistä kahdesta edellä mainitusta toimenpiteestä säädettäisiin koko maata koskevalla sääntelyllä, mutta se ei liene kovin todennäköistä ainakaan sähköisten liikennevälineiden hankkimista tukevan verovapauden tai merkittävien verovähennyksien kohdalla. Toiseksi vaihtoehdoksi jäisi edellä mainittu väliaikaisen kokeilun tyyppinen ratkaisu, jolloin sen sijoittuminen ainoastaan yhdelle alueelle voisi olla sallittavampaa.

²⁶⁸ Ks. HE 124/2014 vp. s. 5, 12.

Lähteet

Alkio, Mikko & Olli Hyvärinen (2016). *Valtiontuet*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Andersson, Edward (2006). *Johdatus vero-oikeuteen*. 13. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Bjørnebye, Henrik (2010). *Investing in EU Energy Security: exploring the Regulatory Approach to Tomorrow's Electricity Production*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Cuomo, Michael (2014). Regulatory Exemptions for Electricity Interconnectors: the Experience of Existing European Cases. Teoksessa Bram Delvaux, Michaël Hunt & Kim Talus (Toim.). *EU Energy Law and Policy Issues (Vol. IV)*. Cambridge: Intersentia. 25-58.

de Hauteclocque, Adrien & Nicole Ahner (2014). 'Opt-out' Clauses for EU Energy Islands in the Third Liberalisation Package: Striking Balances? Teoksessa Bram Delvaux, Michaël Hunt & Kim Talus (Toim.). *EU Energy Law and Policy Issues (Vol. IV)*. Cambridge: Intersentia. 3-24.

Delvaux, Bram (2013). *EU Law and the Development of a Sustainable, Competitive and Secure Energy Policy: Opportunities and Shortcomings*. Cambridge: Intersentia.

Deruytter, Thomas & Wouter Geldhof (2014). Legal Issues Concerning the Decentralised Energy Production Investment Climate: Subsidies, Tariffs and Priority Access and Dispatch. Teoksessa Bram Delvaux, Michaël Hunt & Kim Talus (Toim.). *EU Energy Law and Policy Issues (Vol. IV)*. Cambridge: Intersentia. 165-188.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. 4. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Joutsamo, Kari, Pekka Aalto, Heidi Kaila & Antti Maunu (2000). *Eurooppaoikeus*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Juanto, Leila & Petri Saukko (2014). *Arvonlisäverotus ja muu kulutusverotus*. 8. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media.

Jyränki, Antero (2000). *Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta*. Helsinki: Oikeusministeriö.

Jääskinen, Niilo (2003). EU:n toimivalta ja Ahvenanmaa: selvitysmies Niilo Jääskisen selvitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2003. [Viitattu 26.4.2018] Saatavissa: http://vnk.fi/documents/10616/622934/J0603_EUn%20toimivalta%20ja%20Ahvenanmaa.pdf/ee7a5884-546f-4df6-a2e4-5d5507d2e125.

Matjus, Mari (2014). The Independence of the National Regulatory Authority in the European Union Energy Law. Teoksessa Bram Delvaux, Michaël Hunt & Kim Talus (Toim.). *EU Energy Law and Policy Issues (Vol. IV)*. Cambridge: Intersentia. 241-268.

Ming-Zhi Gao, Anton (2014). Offshore Electricity Production: Does the Current EU Regime provide Sufficient Guarantees to Investors? Teoksessa Bram Delvaux, Michaël Hunt

& Kim Talus (Toim.). *EU Energy Law and Policy Issues (Vol. IV)*. Cambridge: Intersentia. 189-220.

Niskakangas, Heikki (2009). *Johdatus Suomen verojärjestelmään*. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYPro.

Raitio, Juha (2013). *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Suykens, Cathy & Bram Delvaux (2014). Price Regulation in the Energy Sector in the EU: Here to Stay? Teoksessa Bram Delvaux, Michaël Hunt & Kim Talus (Toim.). *EU Energy Law and Policy Issues (Vol. IV)*. Cambridge: Intersentia. 221-240.

Talus, Kim (2013). *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*. Oxford: Oxford University Press.

Talus, Kim (2014). *Johdatus eurooppalaiseen energiaoikeuteen*. Turku: Turun oikeustieteellinen tiedekunta.

Talus, Kim (2016). *Introduction to EU energy law*. Oxford: Oxford University Press.

Äärilä, Leena, Ritva Nyrhinen, Pekka Hyttinen & Kaisa Lamppu (2017). *Arvonlisäveroitus käytännössä*. 11. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Raportit ja mietinnöt

Ahvenanmaa-komitean loppumietintö 2013. Ålands självstyrelse i utveckling / Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. [Viitattu 4.5.2018] Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80069/OMML_33_2017_Aland-Ahvenanmaa.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

EDSO position paper on the Clean Energy Package, March 2017, julkaistu 16.3.2017. 2018-09-14 [Viitattu 4.5.2018] Saatavissa: https://www.edsoforsmartgrids.eu/wp-content/uploads/14032017-EDSO-reaction-to-CEPackage_final_clean_version.pdf.

Energiaviraston selvitys 5.9.2017: Energiayhteisöjen oikeudelliset edellytykset EU:n ja kansallisen verkkosäätelyn kannalta. [Viitattu 4.5.2018] Saatavissa: <https://www.energiavirasto.fi/documents/10191/0/Energiaviraston+selvitys+5.9.2017+TEMlle+energia-yhteist%C3%B6jen+oikeudellisista+edellytyksist%C3%A4.pdf/76a0bebc-af95-4c99-b3e5-9070f18c236c>.

Energy Markets of the Future: how the EU's Energy Transition should work for Consumers. BEUC Policy Paper 29.5.2017. 2017-06-05 [Viitattu 4.5.2018] Saatavissa: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-062_mst_energy_markets_of_the_future_-_how_the_eus_energy_transition_should_work_for_consumers.pdf.

EU Energy Markets in 2014. European Commission. 2017-08-09 [Viitattu 15.5.2018] Saatavissa: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en_o.pdf.

Oikeusministeriö (2012). Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa: selvityksiä ja ohjeita 8/2012. [Viitattu 14.5.2018] Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76351/omso_8_2012_ohjeita_ministerioiden_valmistelijoille_108_s.pdf?sequence=1.

Oikeusministeriö (2013). Ålands självstyrelse i utveckling / Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen: mietintöjä ja lausuntoja 4/2013. [Viitattu 4.5.2018] Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76418/omml_04_2013_aland.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Oikeusministeriö (2017). EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoryhmän mietintö: mietintöjä ja lausuntoja 35/2017. [Viitattu 4.5.2018] Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80098/OMML_35_2017_EUn_yleisen_tietosuoja.pdf?sequence=1.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016). Uusiutuvan energian tukijärjestelmien kehittämistyöryhmän loppuraportti: työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/2016. [Viitattu 4.5.2018] Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74933/TEMjul_16_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Valuing dedicated storage in energy grids. EASAC Policy Report 33, May 2017 (33.5.2017). 2018-09-14 [Viitattu 11.5.2018] Saatavissa: <https://biblio.ugent.be/publication/8532053/file/8532059.pdf>.

29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä 4/2013, Opinion on the Data Protection Impact Assessment Template for Smart Grid and Smart Metering Systems ('DPIA Template') prepared by Expert Group 2 of the Commission's Smart Grid Task Force, 22.4.2013. 2018-09-14 [Viitattu 15.5.2018] Saatavissa: http://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp205_en.pdf.

Virallislähteet

Suomi

HE 73/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

HE 184/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön sekä siihen liittyviksi laeiksi.

HE 225/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 18/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.

HE 67/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 152/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta.

HE 20/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 124/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain muuttamisesta.

HE 274/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin.

HE 349/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 15/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 156/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanoli-käyttöisiksi muuntamisen tuesta.

HE 175/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain ja tuulivoiman kompensatioalueista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

PeVL 5/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 158 matkustajaverolaiksi.

PeVL 9/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 15 arpajaisverolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 37/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta.

PeVL 72/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin.

PeVM 15/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 7/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.

PeVM 6/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 59 c §:n muuttamisesta.

PI 2/2010 vp. Pääministerin ilmoitus hallituksen energiaratkaisuista.

LiVL 3/2017 vp. Liikennevaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030.

TaVM 33/2014 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuuli-voimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin.

TaVM 8/2017 vp. Talousvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030.

VNS 7/2016 vp. Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030.

YmVL 1/2017 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030.

YmVL 27/2017 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain ja tuuli-voiman kompensatioalueista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

U 5/2017 vp. Valtioneuvoston U-kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uusiutuvan energian direktiivi).

U 6/2017 vp. Valtioneuvoston U-kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä.

Ahvenanmaa

FNU 13/2014-2015

FNU 15/2014-2015

FNU 7/2015-2016

FU 7/2010-2011

LF 25/2010-2011

LF 3/2014-2015

LF 4/2014-2015

LF 4a/2014-2015

LF 11/2015-2016

LF 12/2015-2016

LF 14/2017-2018

LTB 46/2015

Ruotsi

RP 2009/10:133

Komission tiedonannot ja ehdotukset

KOM(2010) 546 final, Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of regions: Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union SEC(2010) 1161, 6.10.2010.

KOM(2010) 639 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Energia 2020 – Strategia kilpailukyisen, kestävän ja varman energiansaannin turvaamiseksi, 10.11.2010.

KOM(2010) 677 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Energiainfrastruktuurin painopisteet vuodelle 2020 ja sen jälkeen – suunnitelma integroitua eurooppalaista energiaverkkoa varten, 17.11.2010.

KOM(2012) 209 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: EU:n valtiontuki uudistus, 8.5.2012.

KOM(2014) 356 lopull., Komission kertomus: Vertailutiedot älykkään mittauksen käyttöönotosta EU27-maissa painopisteenä sähkö, 17.6.2014.

KOM(2015) 80 lopull., Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille: Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia, 25.2.2015.

COM(2015) 339 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Delivering a New Deal for Energy Consumers, 15.7.2015.

COM(2016) 663 final, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EU) No 691/2011 on European environmental economic accounts, 19.10.2016.

COM(2016) 759 final 2, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the governance of the Energy Union, and amending Directive 94/22/EC, Directive 98/70/EC, Directive 2009/31/EC, Regulation (EC) No 663/2009, Regulation (EC) No 715/2009, Directive 2009/73/EC, Council Directive 2009/119/EC, Directive 2010/31/EU, Directive 2012/27/EU, Directive 2013/30/EU and Council Directive (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013, 23.2.2017.

COM(2016) 765 final, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings, 30.11.2016.

COM(2016) 767 final 2, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast), 23.2.2017.

COM(2016) 860 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Clean Energy For All Europeans, 30.11.2016.

COM(2016) 861 final 2, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal market for electricity (recast), 23.2.2017.

COM(2016) 864 final 2, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity (recast), 23.2.2017.

Komission tiedonanto: Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatio toimintaan myönnettävälle valtiontuelle, 27.6.2014, EuVL 2014/C 198/01.

Komission tiedonanto: Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, 28.6.2014, EuVL 2014/C 200/01.

Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä, 19.7.2016, EuVL 2016/C 262/01.

Komission päätökset ja suositukset

Komission päätös 2003/442/EY tuloverokannan alennuksia koskevasta osasta ohjelmassa, jonka tarkoituksena on sopeuttaa kansallinen verotusjärjestelmä vastaamaan Azoreiden autonomisen alueen erityisvaatimuksia, 18.6.2003, EuVL 2003/L 150/52.

Commission recommendation on the Data Protection Impact Assessment Template for Smart Grid and Smart Metering Systems, 10.10.2014, EuVL 2014/L 300/63.

Komission valtiontukipäätökset

Komission päätös SA.31107 (2011/N), Suomi – Tuki tuulivoimaan ja biokaasuun perustavalle energiantuotannolle, 15.3.2011, EuVL 2011/C 180.

Komission päätös SA.31204 (2011/N), Suomi – Toimintatuki puupolttoainetta käyttäville pienille sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksille ja metsähakevoimalle, 22.3.2011, EuVL 2011/C 153.

Komission päätös SA.33823 (2012/N), Suomi – Tuki Manner-Suomen ja Ahvenanmaan väliselle sähkökaapelille, 31.7.2012, EuVL 2012/C 382.

Komission päätös SA.39515 (2015/N), Suomi – Yksittäinen tuki nesteytetyn maakaasun terminaalille (Pori), 22.9.2015, EuVL 2016/C 369.

Komission päätös SA.42889 (2016/N), Suomi – Yksittäinen tuki nesteytetyn maakaasun terminaalille (Hamina), 18.3.2016, EuVL 2016/C 220.

Muut tiedonannot ja asiakirjat

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta EU:n energiasaarekkeiden yhdistäminen: kasvu, kilpailukyky, solidaarisuus ja kestävyys EU:n sisäisillä energiamarkkinoilla (puheenjohtajavaltio Kyproksen pyytämä valmisteleva lausunto), 15.2.2013, EuVL 2013/C 44/02.

SWD(2015) 141 final, Commission staff working document: Best practices on Renewable energy Self-Consumption, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Delivering a New Deal for Energy Consumers (COM(2015) 339 final), 15.7.2015.

Oikeuskäytäntö

KHO:1995-A-3, diaarinumero 2788/1/94.

KHO:1996-A-1, diaarinumero 2855/1/95.

Asia C-7/61, komissio v Italia, ECLI:EU:C:1961:31.

Asia C-238/82, Duphar BV ym. v Alankomaat, ECLI:EU:C:1984:45.

Asia C-288/83, komissio v Irlanti, ECLI:EU:C:1985:251.

Asia C-355/89, Barr v Montrose Holdings Ltd, ECLI:EU:C:1991:287.

Asia C-56/93, Belgia v komissio, ECLI:EU:C:1996:64.

Asia C-241/94, Ranska v komissio, ECLI:EU:C:1996:353.

Asia C-265/95, komissio v Ranska, ECLI:EU:C:1997:595.

Asia C-398/95, SETTG, ECLI:EU:C:1997:282.

Asia C-213/96, Outokumpu Oy, ECLI:EU:C:1998:155.

Asia C-180/97, Regione Toscana v komissio, ECLI:EU:C:1997:451.

Asia C-156/98, Saksa v komissio, ECLI:EU:C:2000:467.

Asia C-367/98, Portugali v komissio, ECLI:EU:C:2002:326.

Asia C-379/98, PreussenElektra AG v Schlesweg AG ym., ECLI:EU:C:2001:160.

Asia C-483/99, komissio v Ranska, ECLI:EU:C:2002:327.

Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ym. v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ym., ECLI:EU:C:2003:415.

Asia C-409/00, Espanja v komissio, ECLI:EU:C:2003:92.

Asia C-88/03, Portugali v komissio, ECLI:EU:C:2006:511.

Asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti v Giuseppe Calafiori, ECLI:EU:C:2006:208.

Asia C-428/06, UGT Rioja, ECLI:EU:C:2008:488.

Asia C-487/06, P British Aggregates Association v komissio, ECLI:EU:C:2008:757.

Asia C-239/07, Julius Sabatauskas ym., ECLI:EU:C:2008:551.

Asia C-265/08, Federutility ym. v Autorità per l'energia elettrica e il gas, ECLI:EU:C:2010:205.

Asia C-279/08, Alankomaat v komissio, ECLI:EU:C:2011:551.

Asia C-52/09, Konkurrenssverket v TeliaSonera AB, ECLI:EU:C:2011:83.

Yhdistetyt asiat C-105/12–C-107/12, Essent NV ym. v Alankomaat, ECLI:EU:C:2013:677.

Yhdistetyt asiat C-204/12–C/208/12, Essent Belgium v Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt, ECLI:EU:C:2014:2192.

Asia C-573/12, Ålands Vindkraft AB v Energimyndigheten, ECLI:EU:C:2014:2037.

Asia T-70/97, Région wallonne v komissio, ECLI:EU:T:1997:139.

Asia T-211/04, Gibraltar v komissio, ECLI:EU:T:2008:595.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Asia C-379/98, PreussenElektra AG v Schleswag AG ym, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, F.G. Jacobs, ECLI:EU:C:2000:585.

Asia C-88/03, Portugali v komissio, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, L.A. Geelhoed, ECLI:EU:C:2005:618.

Asia C-487/06, P British Aggregates Association v komissio, Paolo Mengozzi, ECLI:EU:C:2008:419.

EU:n perussopimukset ja muut sopimukset

Asiakirja Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu – pöytäkirja N:o 2 Ahvenanmaasta 11994N/PRO/02, 29.8.1994, EyVL 1994/C 241.

Euroopan unionin perusoikeuskirja, 26.10.2012, EuVL 2012/C 326/02.

Lissabonin sopimus Euroopan unionin tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamisopimuksen muuttamisesta, 17.12.2007, EuVL 2007/C 306/01.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 7.6.2016, EuVL 2016/C 202/01.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 7.6.2016, EuVL 2016/C 202/01.

Euroopan atomienergiayhteisön (EURATOM) perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto, 7.6.2016, EuVL 2016/C 203/01.

Kansallinen sääntely

Ahvenanmaan itsehallintolaki, 16.8.1991/1144.

Ahvenanmaan maanhankintalaki, 3.1.1975/3.

Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731.

Sähkömarkkinalaki, 9.8.2013/588.

Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta, 9.8.2013/590.

Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön toimintatuesta, 30.12.2010/1396.

Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta 30.12.1996/1260

Laki Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonnäisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön, 30.12.1996/1266.

Arvonnäisäverolaki, 30.12.1993/1501.

Valtionavustuslaki, 27.7.2001/688.

Maakaasumarkkinalaki, 25.8.2017/587.

Valtioneuvoston asetus uusiutuvan energian ja uuden energiateknologian investointituen myöntämisen yleisistä ehdoista, 25.2.2016/145.

Valtioneuvoston asetus sähköntoimituksen selvityksestä ja mittaamisesta 5.2.2009/66, muutossäädös 31.3.2016/217.

Kumottu ja ei-voimassa oleva sääntely

Laki Ahvenanmaan itsehallinnosta 124/1920 (kumottu säädöksellä 670/1951)

Ahvenanmaan itsehallintolaki 670/1951 (kumottu säädöksellä 1144/1991)

Laki eräiden energialähteiden valmisteverosta 1473/1994 (kumottu säädöksellä 1260/1996)

Laki edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuuli-voimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin, 759/2015.

EU:n sääntely

Direktiivit

Neuvoston direktiivi 2003/96/EY energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta, 27.10.2003, EuVL 2003/L 283/51.

Neuvoston direktiivi 2006/112/EY yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä, 28.11.2006, EuVL 2006/L 347/1.

Neuvoston direktiivi 2008/7/EY pääoman hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista, 12.2.2008, EuVL 2008/L 46/11.

Neuvoston direktiivi 2008/118/EY valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta, 16.12.2008, EuVL 2009/L 9/12.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta, 23.4.2009, EuVL 2009/L 140/16.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta, 13.7.2009, EuVL 2009/L 211/55.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/73/EY maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta, 13.7.2009, EuVL 2009/L 211/94.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/31/EU rakennusten energiatehokkuudesta, 19.5.2010, EuVL 2010/L 153/13.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta, 25.10.2012, EuVL 2012/L 315/1.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta, 27.4.2016, EuVL 2016/L 119/89.

Asetukset

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 713/2009 energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamisesta, 13.7.2009, EuVL 2009/L 211/1.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 714/2009 verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävässä sähkön kaupassa ja asetuksen (EY) N:o 1228/2003 kumoamisesta, 13.7.2009, EuVL 2009/L 211/15.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 715/2009 maakaasunsiirtoverkkoihin pääsyä koskevista edellytyksistä ja asetuksen (EY) N:o 1775/2005 kumoamisesta, 13.7.2009, EuVL 2009/L 211/36.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus), 27.4.2016, EuVL 2016/L 119/1.

Komission asetus (EU) 2017/1485 sähkön siirtoverkon käyttöä koskevista suuntaviivoista, 2.8.2017, EuVL 2017/L 220/1.

Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, 17.6.2014, EuVL 2014/L 187/1.

Ahvenanmaan maakuntalait

77/2006 landskapslag om tillämpning i landskapet av lagen om certifiering och angivande av elens ursprung.

88/2007 landskapslag om behandling av personuppgifter inom landskaps- och kommunalförvaltningen.

89/2007 landskapslag om Datainspektionen.

31/2009 landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel.

87/2010 landskapslag om tillämpning av lagen om energieffektivitetstjänster hos företag på energimarknaden.

80/2011 landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av bestämmelser om krav på ekodesign för och energimärkning av produkter.

31/2013 landskapslag om produktionsstöd för el.

102/2015 landskapslag om tillämpning i landskapet Ålands av rikslagstifning om elmarknaden

103/2015 landskapslag om Ålands energimyndighet

38/2016 landskapslag om upphävande av landskapslagen om tillämpning av rikslagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor.