

Asiantuntijalausunto

EU-oikeuden
yliopistonlehtori Kaisa
Huhta (OTT)

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Ilmasto-, energia- ja
ympäristöoikeuden
keskus (CCEEL)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 10.3.2021

Asia: HE 265/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähkömarkkinalakia ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettua lakia siten, että lainsäädännöllä voitaisiin nykyistä paremmin hillitä sähköverkkojen käytöstä perittäviä hintoja. Sähkönsiirron ja -jakelun hintasääntelyllä rajoitettaisiin verkonhaltijan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä ja käytön hinnoittelusta ja siten ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointi on perusteltua. Tässä lausunnossa arvioidaan hallituksen esitystä perustuslain (PL, 731/1999) omaisuuden suojan (PL 15 §) näkökulmasta seuraavaa rakennetta noudattaen:

1 Sähköverkkoinfrastruktuurien sääntelyasetelma.....	1
2 Omaisuuden suojan rajoittaminen monopolitoiminnoissa: vakiintunut tulkinta ja reunaehdot	2
3 Hallituksen esityksen omaisuuden suojaa rajoittavat tekijät.....	4
4 Hallituksen esityksen omaisuuden suojaa turvaavat tekijät	5
5 Arvio omaisuuden suojan toteutumisesta hallituksen esityksessä	6

1 Sähköverkkoinfrastruktuurien sääntelyasetelma

Sähköverkot ovat luonnollisia monopoleja, joiden omistajilla ei ole kilpailun puutteen vuoksi luonnollisia kannustimia tehostaa toimintaansa, parantaa sen laatua tai pitää hintoja kustannuksia vastaavalla tasolla.¹ Sähköverkkojen sääntelyn yleisenä tarkoituksena on varmistaa sähköjärjestelmän toimivuus ympäristössä, jossa ei ole kilpailua.²

Sähköverkkoinfrastruktuureja säännellään yksityiskohtaisesti tätä taustaa vasten. Siten jo nykyisessä lainsäädännössä, olennaisimmin sähkömarkkinalaissa (SML, 588/2013) ja laissa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (valvontalaki, 590/2013) asetetaan

¹ Christopher Jones (eds.), *EU Energy Law. The Internal Energy Market*. Kolmas painos. (Claeys&Casteels, 2010), s. 9-11.

² Peter D. Cameron, *Competition in Energy Markets. Law and Regulation in the European Union*. Toinen painos. (Oxford University Press, 2007), s. 463-465. Kansallisen lainsäädännön esitöissä HE 20/2013 vp, s. 11 ja 67.

verkonhaltijoille niiden toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa merkittävästi kaventavia velvoitteita, kuten verkon kehittämisvelvollisuus (SML 19 §), laatuvaatimusten varmistaminen (SML 40 §, SML 50 § ja SML 51 §), sähkön siirtovelvollisuus (SML 21 §) ja niin edelleen.

Kilpailluilla markkinoilla tällaisten lainsäädännöllisten vaatimusten kustannukset vyörytettäisiin vapaasti tuotteen tai palvelun kuluttajille sisällyttämällä ne hyödykkeestä maksettavaan hintaan.³ Sähköverkkojen monopoliluonteesta johtuen lainsäädännön velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvat kustannukset ja niiden lisäksi perittävä tuotto eivät ole vapaasti siirrettävissä verkkopalveluista perittäviin hintoihin, vaan sähkömarkkinasääntely edellyttää, että verkkopalvelujen hinnoittelun on oltava kokonaisuutena arvioiden kohtuullista (SML 24 §).

Sähkömarkkinasääntelyn velvoitekokonaisuus yhdistettynä verkkopalvelun hinnoittelun kohtuullisuusvaatimukseen rajoittavat verkonhaltijan omaisuuden suoja. Tämä on kuitenkin katsottu perustelluksi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi. Sähkön toimitusvarmuutta ja erityisesti sähkön kohtuuhintaisuutta toimitusvarmuuden osatekijänä pidetään sähköistyneen yhteiskunnan toiminnan ja yksilön perusturvan kannalta niin keskeisinä, että niiden turvaaminen omaisuuden suojaakin rajoittavalla tavalla on katsottu välttämättömäksi.⁴ Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen omaisuuden suoja koskevan arvioinnin tulisi siten keskittyä siihen, lisätäänkö sääntelyehdotuksella sellaisia velvoitteita, jotka aiemmin katsotusta poikkeavalla tavalla perustuslain vastaisesti rajoittaisivat omaisuuden suoja ja mitkä ovat ne yhteiskunnalliset intressit, joilla rajoituksia perustellaan. Näitä vaatimuksia on syytä arvioida suhteessa vakiintuneisiin perusoikeuksien rajoittamisperusteisiin, joita ovat

- lailla säätämisen vaatimus;
- lakitasoisen sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden vaatimus;
- rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimus;
- rajoituksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus;
- perusoikeuden ydinalueeseen puuttumisen kielto;
- oikeusturvajärjestelyjen turvaamisen vaatimus;
- rajoituksen sopivuus kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁵

2 Omaisuuden suojan rajoittaminen monopolitoiminnoissa: vakiintunut tulkinta ja reunaehdot

Omaisuuden suojan laajuutta luonnollisten monopoliyhtiöiden sääntelyssä on arvioitu perustuslakivaliokunnan käytännössä jo 1980-luvulta asti ja sitä voidaan pitää sisällöltään jo varsin vakiintuneena. Perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuuden suojan näkökulmasta ehdotuksia, joissa muun muassa sähkö-, maakaasu- ja teleyritysten omistajille on asetettu omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvollisuuksia tai rajoituksia.⁶ Valiokunta on näissä yhteyksissä vakiintuneesti katsonut, että luonnollisten monopoliyhtiöiden omaisuuden suojaan

³ Kaisa Huhta, Toimitusvarmuus sähkömarkkinasääntelyssä – keppiä ja porkkanaa loppukäyttäjän sähkönsaannin turvaamiseksi, Lakimies 3-4/2016, s. 524.

⁴ Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa Kaisa Huhta, Toimitusvarmuus sähkömarkkinasääntelyssä – keppiä ja porkkanaa loppukäyttäjän sähkönsaannin turvaamiseksi, Lakimies 3-4/2016, s. 518.

⁵ PeVM 25/1994, s. 5.

⁶ Esimerkiksi PeVL 19/1994, PeVL 4/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 8/2002 vp, PeVL 63/2002 vp ja PeVL 36/2004 vp.

puuttuminen velvollisuuksilla ja rajoituksilla on perusteltua kilpailuedellytysten luomiseksi tai turvaamiseksi.⁷

Omaisuuksien suojan laajuutta arvioitiin nimenomaisesti sähköverkkojen sääntelyn näkökulmasta vuoden 1995 sähkömarkkinalain (386/1995, kumottu) valmistelussa. Tuolloin perustuslakivaliokunta katsoi, että esimerkiksi velvollisuus siirtää sähköä kohtuullista korvausta vastaan (siirtovelvollisuus) ei loukkaa sähköverkon omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.⁸ Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös hintasääntelyä yleisesti hyväksyttävänä näissä tilanteissa.⁹

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaisuuden suojan on arvioitu asettavan myös reunaehtoja verkko-omaisuuden käytön rajoittamiselle. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että luonnollisten monopoliyhtiöiden omaisuuden suojan rajoitukset ovat perusteltuja vain siltä osin kuin ne täyttävät tietyt kriteerit, jotka täsmentävät perusoikeuksien yleisiä rajoitusperusteita.

Ensinnäkin omaisuuden suojaan kajoavat velvoitteet ja rajoitukset voivat olla perustuslainmukaisia, jos ne ovat *omistajan kannalta kohtuullisia*.¹⁰ Toisin sanoen sähkömarkkinasääntely edellyttää kohtuullisuutta sekä verkon omistajille että sähköverkon asiakkaille, mutta omaisuuden suoja perusoikeutena painottaa kohtuullisuutta vain verkon omistajille silloin, kun arvioidaan omaisuuden suojan laajuutta sähköverkkoihin kohdistuvassa sääntelyssä.¹¹ Kohtuullisuuden sisällön arviointi on luonteeltaan kokonaisharkintaa ja vastakkaisten intressien välistä punnintaa, joka on väistämättä tilanne- ja aikasidonnaista ja tulkinnanvaraista. Yleisellä tasolla omaisuuden suojan sisältämä kohtuullisuusvaatimus edellyttää, että verkon omistajien on voitava kattaa toiminnastaan aiheutuvat kulut ja saatava toiminnalleen kohtuullinen tuotto kulujen kattamisen lisäksi.

Toiseksi omaisuuden suojaan rajoittava sääntely on *perustuttava lakiin ja oltava riittävän täsmällistä*.¹² Tätä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon päätettäviin seikkoihin liittyvät osin laskennalliset ja siten teknisluonteiset erityispiirteet.¹³ Toisin sanoen sähköverkkojen omistajien on voitava yleisesti ennalta tietää, mitä rajoituksia niiden omaisuuden suojaan kohdistuu.

Kolmanneksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota asianmukaisen oikeusturvan järjestämiseen toiminnanharjoittajille¹⁴ sekä siihen, koskevatko velvoitteet pörssiyhtiöitä tai muita varallisuudeltaan huomattavia oikeushenkilöitä vai yksityishenkilöitä.¹⁵ Pörssiyhtiöiden ja muiden varallisuudeltaan huomattavien tahojen osalta perustuslakivaliokunta on katsonut lainsäätäjän liikkumavaran omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suuremmaksi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.¹⁶ Tyypillisesti

⁷ PeVL 2/1986 vp, PeVL 19/1994 vp, PeVL 1/1996 vp, PeVL 47/1996 vp, PeVL 4/2000 vp, s. 2; PeVL 36/2004 vp, s. 2.

⁸ PeVL 19/1994 vp, s. 2.

⁹ PeVL 49/2005 vp, PeVL 32/2009 vp ja PeVL 28/2012 vp.

¹⁰ PeVL 36/2004 vp, s. 2; PeVL 4/2000 vp, s. 2; PeVL 32/2009.

¹¹ PeVL 34/2000 vp, s. 2 ja PeVL 19/1994 vp, s. 2.

¹² PeVL 36/2004 vp, s. 2; PeVL 4/2000 vp, s. 2.

¹³ PeVL 2/2004 vp ja PeVL 36/2004 vp.

¹⁴ Esimerkiksi PeVL 36/2004 vp.

¹⁵ PeVL 34/2000 vp, s. 2.

¹⁶ PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 2/2004 vp ja PeVL 36/2004 vp.

sähköverkkoliiketoimintojen harjoittajat ovat varallisuudeltaan huomattavia elinkeinonharjoittajia. Tulkintaa lainsäätäjän tavallista laajemmasta liikkumavarasta puoltaa myös sähköverkkoliiketoimintojen vähäriskisyys. Koska sähkö on välttämättömyyshyödyke, jonka käytöstä kuluttajat ja elinkeinonharjoittajat eivät käytännössä voi luopua, verkkoyhtiöiden liiketoiminnan kannattavuus on tyypillisesti varsin vakaata.

3 Hallituksen esityksen omaisuuden suojaa rajoittavat tekijät

Hallituksen esitys sisältää kolme keskeistä omaisuuden käyttöön kohdistuvaa velvollisuutta tai rajoitusta, jotka muuttaisivat voimassa olevaa sääntelyä. Ensimmäistä niistä ehdotetaan sisällytettäväksi sähkömarkkinalain 19 §:ään (verkon kehittämisvelvollisuus), toista sähkömarkkinalain 100 §:ään (vakiokorvaukset) ja kolmatta sähkömarkkinalain 26 a §:ään (siirron ja jakelun maksujen korottaminen).

19 § Verkon kehittämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että verkonhaltijan olisi jatkossa tuotettava siirto- ja jakelupalveluitaan *kustannustehokkaalla* tavalla. Kilpailluilla markkinoilla yritykset luonnollisesti pyrkivät tuottamaan palvelunsa matalimmilla mahdollisilla tuotantokustannuksilla ja siten kustannustehokkuuden vaatimus pyrkii imitoimaan niitä olosuhteita, joissa kilpaillut yrityksetkin toimivat. Ehdotettu säännös sopii hyvin työkaluksi edistämään monopoliyhtiöiden sääntelyn yleistä tarkoitusta, jolla pyritään varmistamaan sähköjärjestelmän toimivuus ei-kilpaillussa ympäristössä perustuslakivaliokunnankin hyväksymällä tavalla.¹⁷ Kustannustehokkuutta edellytetään myös EU:n sähkömarkkinasääntelyssä, ja siten sen sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön on perusteltua.

100 § Vakiokorvauksia koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että vakiokorvausten aikarajoja laskettaisiin kompensationsa siitä, että lain toimitusvarmuusvaatimusten täyttäminen tulisi hallituksen esityksen muiden säännösmuutosten myötä viivästymään joillain verkon käyttäjillä. Aikarajojen laskemisen arvioidaan jonkin verran kasvattavan jakeluverkonhaltijoiden asiakkailleen sähkökatkoista maksamien vakiokorvausten määrää.

26 a § Sähkön siirron ja jakelun maksujen korottamista ehdotetaan laskettavaksi nykyisestä 15 prosentista 8 prosenttiin. Verkkoyhtiöt saisivat siis jatkossa korottaa hintojaan vuositasolla enintään 8 prosentilla. Sähkömarkkinalain 26 a §:n muutosehdotus on perustellusti arvioitu hallituksen esityksessä omaisuuden suojan kannalta merkittävimmäksi muutokseksi. Hintojen nostamisen raja yksinään ei kuitenkaan olisi omaisuuden suojan näkökulmasta olennainen, sillä se vain rajoittaisi verkkoyhtiön oikeutta tehdä 8 prosenttia suurempia kertakorotuksia ja siten ainoastaan edellyttäisi verkkoyhtiötä jyvittämään kulujen kattamisen ja tuoton keräämisen pidemmälle aikavälille. Kansallisen sääntelymallin ominaispiirteisiin kuitenkin kuuluu, että verkonhaltijan ei edellytetä olevan valvontajakson päättyessä kohtuullisen tuoton suhteen tasapainossa, vaan ali- tai ylijäämän kertyminen on sallittua. Näissä tilanteissa Energiavirasto voi määrätä verkonhaltijan alentamaan palvelumaksujaan sillä määrällä, jolla verkkotoiminnan tuotto on valvontajakson kuluessa ylittänyt kohtuullisen tuoton määrän (ylijäämän tasaus) tai oikeuttaa verkonhaltijan korottamaan palvelumaksujaan seuraavan valvontajakson aikana sillä määrällä, jolla verkkotoiminnan tuotto on päättäneen valvontajakson kuluessa alittanut kohtuullisen tuoton määrän (alijäämän tasaus).¹⁸ Alijäämää voi tasata seuraavan

¹⁷ PeVL 2/1986 vp, PeVL 19/1994 vp, PeVL 1/1996 vp, PeVL 47/1996 vp, PeVL 4/2000 vp, s. 2; PeVL 36/2004 vp, s. 2.

¹⁸ Valvontalain 14 §.

valvontajakson ajan (4 vuotta) ja painavasta syystä kahden seuraavan valvontajakson ajan (8 vuotta). Myöskään alijäämän tasausjakson rajaaminen 8 vuoteen ei yksinään olisi omaisuuden suojan näkökulmasta olennainen, mutta sen yhdistäminen hintojen korotuskattoon voisi olla. Toisin sanoen, jos verkkoyhtiölle on kertynyt sellainen merkittävä alijäämä, jota ei ole mahdollista kattaa 8 vuoden aikana 8 prosentin vuosikorotuksilla, on periaatteessa mahdollista, että 8 vuoden aikaraja ja 8 prosentin vuosikorotuskatto leikkaavat osan verkkoyhtiön sallitusta tuotosta omaisuuden suojaa rajoittavalla tavalla.

4 Hallituksen esityksen omaisuuden suojaa turvaavat tekijät

Hallituksen esitys sisältää useita säännösehdotuksia, jotka turvaavat omaisuuden suojaa ja pyrkivät minimoimaan omaisuuden suojaa rajoittavien säännösmuutosten haitallisia vaikutuksia suhteellisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Sähkömarkkinalain 26 a §:n muutos ehdotetaan saatettavaksi voimaan siten, että sitä ei sovellettaisi takautuvasti ennen lain voimaantuloa mahdollisesti syntyneeseen alijäämään. Tannehtivan sääntelyn käyttöä on tarkasteltu kriittisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.¹⁹ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin yleisesti katsonut, ettei omaisuuden suoja estä säätämistä kuluttajia suojaavia säännöksiä voimaan taannehtivasti vaikuttavina.²⁰ Se on esimerkiksi pitänyt perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen vuoksi perusteltuna, että kuluttajansuojaan liittyvän sääntelyn vaikutukset ulottuvat myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin.²¹ Etenkin tätä taustaa vasten hallituksen esitykseen sisällytetty taannehtivuuden estävä säännös on hyvin korkealla todennäköisyydellä riittävä varmistamaan verkonhaltijoiden omaisuuden suojaa. Erityisesti se varmistaa, että omaisuuden suojaa rajoittava sääntely on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti lakiin perustuvaa ja riittävän täsmällistä ja mahdollistaa sen, että verkonhaltijat tietävät ennalta, mitä rajoituksia niiden omaisuuden suojaan kohdistuu.²²

Lisäksi sääntelyyn ehdotetaan lisättäväksi poikkeusmahdollisuus hintasääntelystä. Ehdotus sisältyisi lain siirtymäsäännöksiin ja se edellyttäisi Energiavirastoa myöntämään verkonhaltijoille alijäämän tasausjakson pidennyksen alijäämän koko määrälle hintasääntelystä riippumatta silloin, kun alijäämä on syntynyt vuoden 2019 lopussa päättyneellä valvontajaksolla. Pidennyksen edellytyksenä olisi, että verkonhaltija ei valvontalain 14 §:n mukaan myönnetystä pidennyksestä huolimatta ole voinut kattaa alijäämää kokonaisuudessaan 26 a §:ssä säädetyn siirto- ja jakelumaksujen korotusten rajoittamisen vuoksi. Tämä säännös pyrkii minimoimaan sen mahdollisuuden, että uusi säännöskokonaisuus tosiasiaassa rajoittaisi verkonhaltijoiden omaisuuden suojaa perustuslain vastaisella tavalla.

Edelleen esityksellä hillittäisiin verkonhaltijoihin kohdistuvia investointipaineita ja niistä johtuvia hinnankorotustarpeita. Vuoden 2013 sähkömarkkinalailla voimaan saatetut, merkittäviä investointeja edellyttävät toimitusvarmuusvaatimukset muutettaisiin siten, että jakeluverkonhaltijoilla olisi aiempaa enemmän aikaa saavuttaa lain vaatimukset. Täytäntöönpanoajan pidennys sisällytettäisiin sähkömarkkinalain 119 §:ään. Sen tarkoituksena olisi mahdollistaa verkonhaltijoilta edellytettyjen investointien jyvittäminen pidemmälle aikavälille, ja sen myötä edelleen vähentää sen todennäköisyyttä, että alijäämän tasauksen 8

¹⁹ Esimerkiksi *PeVL 33/1998 vp*, *PeVL 37/1998 vp*, *PeVL 48/1998 vp*, *PeVL 63/2002 vp* ja *PeVL 36/2004 vp*, *PeVL 5/2002 vp* ja *PeVL 63/2002 vp*.

²⁰ *HE 20/2013 vp*, s. 179-181 ja *PeVL 33/1998 vp*.

²¹ *PeVL 36/2004 vp*, s. 3.

²² *PeVL 36/2004 vp*, s. 2; *PeVL 4/2000 vp*, s. 2.

vuoden enimmäisraja ja 8 prosentin vuosittainen korotuskatto tosiasiassa leikkaisi verkkoyhtiöiden sallittua tuottoa.

5 Arvio omaisuuden suojan toteutumisesta hallituksen esityksessä

Kuten ylempänä on todettu, nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen omaisuuden suoja koskevan arvioinnin tulisi keskittyä siihen, lisääntkö sääntelyehdotuksella sellaisia velvoitteita, jotka aiemmin katsotusta poikkeavalla tavalla perustuslain vastaisesti rajoittaisivat omaisuuden suoja ja mitkä ovat ne yhteiskunnalliset intressit, joilla rajoituksia perustellaan. Lähtökohta tässä arvioinnissa on monopoliyhtiöiden luontainen kilpailun puute ja siitä aiheutuva välttämätön sääntelytarve sähkön saannin turvaamiseksi yhteiskunnassa.

Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset 19 §:ään (verkon kehittämisvelvollisuus) ja 100 §:ään (vakiokorvaukset) ovat hyvin perusteltuja ja tasapainoisia muutoksia nykysääntelyyn. Niiden omaisuuden suoja rajoittavat seuraukset ovat verkonhaltijoiden näkökulmasta rajalliset, ja etenkin 19 §:ään lisättävä kustannustehokkuusvaatimus on jo EU-oikeudenkin edellyttämä. Nämä muutosehdotukset on asianmukaisesti sovitettu perustuslakivaliokunnan aiempaan käytäntöön.

Samankaltainen arvio voidaan antaa myös sähkömarkkinalain 26 a §:ää koskevasta muutosehdotuksesta, joskin sen kohdalla vallitseva oikeustila on tulkinnanvaraisempi, kuten hallituksen esityksessäänkin tunnistetaan. On kuitenkin otettava huomioon, että vuosittaisen korotuskaton madaltaminen 15 prosentista 8 prosenttiin ei estä verkkoyhtiöitä kattamasta kulujaan, eikä saamasta kohtuullista tuottoa toiminnalleen, vaan jakaa kulujen kattamisesta ja tuotosta aiheutuvan taloudellisen taakan pidemmälle aikavälille. Ainoastaan yhdessä alijäämän tasausjakson rajauksen kanssa sääntelykokonaisuus voisi poikkeuksellisissa tilanteissa leikata osan verkonhaltijan sallitusta tuotosta. Tällaisen lopputuloksen todennäköisyyttä on merkittävästi vähennetty hallituksen esitykseen sisällytetyillä omaisuuden suoja turvaavilla säännöksillä, jotka yksilöity yllä kohdassa 4. Lisäksi sähkömarkkinalaki sisältää useita sähköverkon kehittämistä sekä investointien ja muiden kulujen suunnittelua koskevia säännöksiä (esimerkiksi SML 42 § ja 51 §), joilla verkonhaltijat määrätään etupainotteisesti suunnittelemaan tulevien vuosien kulurakenteita. Se, mitkä kulut verkonhaltija saa sisällyttää kulurakenteeseen (kulujen kohtuullisuus) ja miten suuren tuoton verkonhaltija saa periä kulujensa lisäksi (tuoton kohtuullisuus) olisivat esityksen mukaan edelleen Energiaviraston valvontamallissa määriteltäviä asioita. Siten hyvin suunnitellussa verkkoyhtiön toiminnassa ja yhdistettynä hallituksen esityksen siirtymäaikoihin (SML 119 §) sekä alituoton tasausjakson jatkumahdollisuuteen ja poikkeusmahdollisuuteen (valvontalain 14 § ja ehdotettu siirtymäsäännös), on pidettävä hyvin epätodennäköisenä, että verkkoyhtiöt eivät saisi vyörytettyä kulujaan ja perittyä voittojaan kuluttajilta omaisuuden suojan edellyttämällä tavalla.

On lisäksi huomionarvoista, että vuonna 2017 voimaan saatettua 15 prosentin korotuskattoa ei katsottu perusoikeuksien kannalta ongelmalliseksi siinä määrin, että asiassa olisi kuultu perustuslakivaliokuntaa, vaikka myös 15 prosentin korotuskatto yhdistettynä alijäämän tasausjaksojen rajoitukseen voisi periaatteessa leikata verkonhaltijan sallittua tuottoa.

On kuitenkin ilmeistä, että perustuslaillinen omaisuuden suoja on korotuskaton ja alijäämän tasoituksen aikarajoituksen sääntely-yhdistelmän näkökulmasta tulkinnanvarainen. Perustuslakivaliokunta tai tuomioistuimet eivät ole määritelleet, mitä on pidettävänä kohtuullisena hinnoitteluna, vaikka se on tunnistettu yhdeksi sähkömarkkinalain vaikeimmista

ja tulkinnanvaraisimmista kohdista.²³ Monissa oikeudellisesti relevantissa lähteissä kohtuullisuus on kuvattu kehämäisesti siten, että sen kerrotaan tarkoittavan esimerkiksi kulujen ja tuottojen kohtuullisuutta.²⁴ Siten oikeudellisesti sitova tulkinta-aineisto ei anna yksiselitteistä vastausta kysymykseen, rajoitetaanko nyt esitetyllä sääntelyllä omaisuuden suojaa perustuslain vastaisella tavalla. On kuitenkin useita syitä, jotka puoltavat tulkintaa, jossa ehdotettu sääntely olisi omaisuuden suojan näkökulmasta hyväksyttävissä.

Ensinnäkin omaisuuden suojaa koskevassa oikeudellisissa lähteissä ei oteta kantaa siihen, mikä on kohtuullisuuden täsmällinen sisältö, mikä on kohtuullisen tuoton suuruus tai millä menetelmillä se pitäisi määrittää. Omaisuuden suojan vaatimus ei siten ainakaan yksiselitteisesti kiellä hallituksen esityksessä ehdotettuja sääntelymuutoksia. Omaisuuden suojan vakiintunut tulkinta ei myöskään estäisi ottamasta huomioon esimerkiksi verkkonhaltijan elinkeinotoimintoihin sisältyvän taloudellisen riskin tasoa, joka tunnetusti verkkoyhtiöillä verrattain alhainen. Jo vuoden 2013 sähkömarkkinalain valmistelu lähti siitä, että tuoton kohtuullisuuden arvioinnissa otetaan huomioon verkkosijoituksen monopoliluonteesta johtuva vähäinen riskipitoisuus, alhaiset rahoituskulut ja laitteiston pitkä käyttöikä.²⁵ Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut lainsäätäjän liikkumavaran omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suuremmaksi silloin, kun sääntelyn kohde on yksilön sijasta varallisuudeltaan huomattava taho.²⁶

Toiseksi hallituksen esitykseen on sisällytetty useampia omaisuuden suojaa turvaavia säännöksiä siirtymistä, taannehtivuudesta ja taloudellisen taakan keventämisestä verkkonhaltijoille. Näitä säännöksiä on käsitelty yllä kohdassa 4.

Kolmanneksi ehdotetut muutokset vaikuttavat täyttävän perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut yleiset rajoitusperusteet.²⁷ Ehdotuksen sisältämät, omaisuuden suojaa rajoittavat säännökset ovat tarkkarajaisia ja ennustettavia. Sääntely ei tulisi taannehtivasti sovellettavaksi, eikä se muuttaisi verkkonhaltijoiden toimintaympäristöä arvaamattomasti. Perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä lääkealan hintasääntelyä arvioidessaan todennut, ettei lääkevalmistajilla ole perusteltuja odotuksia siitä, että sääntelyjärjestelmä säilyisi muuttumattomana.²⁸ Viimeisen 20 vuoden aikana verkkoyhtiöitä koskeva sääntely on ollut jatkuvassa muutostilassa jo yksin energiamurroksen vuoksi, eikä pysyvyysolettamalle siten ole perusteita. Lisäksi perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että sellainen määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hintasääntely, joka ei ohjaa viranomaisen harkintavallan käyttöä hintakattoa asetettaessa tai enimmäishinnan suuruutta määritettäessä, voisi olla omaisuuden suojan kannalta ongelmallinen.²⁹ Käsillä olevassa hallituksen esityksessä rajoitukset ovat kuitenkin huomattavan tarkkarajaisia, joten perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti tarkemmin arvioitavaksi tulevat vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.³⁰

²³ *TaVM* 56/1994 vp, s. 3.

²⁴ Kaisa Huhta, Sähkön saatavuuden turvaaminen verkkoinfrastruktuurin sääntelyssä. *Defensor Legis* 2/2016, s. 246.

²⁵ *TaVM* 56/1994 vp, Talousvaliokunnan mietintö n:o 56 hallituksen esityksestä sähkömarkkinalaiksi, s. 3 ja *HE* 20/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi, s. 82.

²⁶ *PeVL* 34/2000 vp, s. 2, *PeVL* 2/2004 vp ja *PeVL* 36/2004 vp.

²⁷ *PeVM* 25/1994, s. 5.

²⁸ *PeVL* 49/2005 vp, s. 2.

²⁹ *PeVL* 32/2004 vp, s. 2 ja oikeuskäytännössä KHO:2016:112 ja KHO:2014:3275.

³⁰ *PeVL* 28/2012 vp, s. 2.

Neljänneksi hallituksen esityksellä turvataan painavaa yhteiskunnallista etua. Sähkö on välttämättömyyshyödyke, jonka käytöstä kuluttaja tai elinkeinonharjoittaja eivät käytännössä voi luopua. Sähkön toimitusvarmuutta ja erityisesti sähkön kohtuuhintaisuutta toimitusvarmuuden osatekijänä pidetään sähköistyneen yhteiskunnan toiminnan ja yksilön perusturvan kannalta niin keskeisinä, että niiden turvaaminen omaisuuden suojaakin rajoittavalla tavalla on katsottu välttämättömäksi.³¹ Jos hallituksen esitystä arvioidaan kokonaisuutena, se on sisällöltään varsin maltillinen suhteessa siihen kiivaaseen yhteiskunnalliseen keskusteluun, jota sähkön verkkoyhtiöiden hintojen kehityksestä on viime vuosina käyty. Mikäli tämä esitys hyväksyttäisiin laiksi tässä muodossaan, se ei tosiasiassa tulisi alentamaan sähkön siirron ja jakelun hintoja, vaan pääasiassa jyvittämään kuluttajilta perityt hinnat pidemmälle aikavälille. Sähkömarkkinalain 26 a §:n korotuskaton tarkoituksena ei ole turvata hintojen kohtuullisuutta, vaan hintojen *muutosten* kohtuullisuus verkkopalveluiden asiakkaan näkökulmasta. Tarkoituksena oli alun perin rajoittaa verkonhaltijan mahdollisuuksia tehdä suuria kertakorotuksia hinnoitteluunsa sekä tehdä suuria kertamuutoksia eri asiakasryhmien väliseen hinnoitteluun.³² Toisin sanoen sen tarkoituksena ei ole ollut vaikuttaa lainkaan palvelumaksujen hintatasoon, eikä verkko-omaisuudesta saatavaan tuottoon.³³

Myös korkein hallinto-oikeus on arvioinut monopoliyhtiöiden sääntelyn perustuslainmukaisuutta. Se on todennut, että omaisuuden suoja ja suhteellisuusperiaate rajoittavat esimerkiksi sähköverkkojen sääntelyä siten, että sääntely ei saa vaarantaa sääntelyn kohteena olevien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiä tai niiden toiminnan jatkuvuutta. Samalla korkein hallinto-oikeus on korostanut, että hinnoittelun sääntely on perusteltua sääntelyn tavoitteiden ja tarkoituksen valossa, kunhan hinnoittelun sääntelyllä ei murenneta verkonhaltijoiden taloudellista toimintakykyä eikä heikennetä tilaajayhteysverkkoon tehtyjen investointien kannattavuutta *enempää kuin on välttämätöntä*.³⁴ Hallituksen esityksen tavoitteiden painava yhteiskunnallinen tarve, omaisuuden suoja turvaavat säännösethdotukset ja sähköverkkotoimintojen luonne vähäriskisenä liiketoimintana puoltavat tulkintaa, jonka mukaan esityksellä ei puututa omaisuuden suojaan enempää kuin on välttämätöntä. Näiden syiden vuoksi ehdotettua esitystä voidaan pitää oikeasuhtaisena verkonhaltijoiden omaisuuden suojan näkökulmasta.

³¹ Kaisa Huhta, Toimitusvarmuus sähkömarkkinasääntelyssä – keppiä ja porkkanaa loppukäyttäjän sähkösaannin turvaamiseksi. Lakimies 3-4/2016, s. 518.

³² HE 50/2017 vp, s. 55.

³³ HE 50/2017 vp, s. 55.

³⁴ KHO:2012:58.