



**SELVITYS
SÄHKÖN VERKKOHINNOITTELUN KOHTUULLISUUSVAATIMUKSEN
OIKEUDELLISESTA TULKINNASTA**

SISÄLLYS

1 Johdanto	1
1.1 Selvityksen tavoite ja kysymyksenasettelu	1
1.2 Sähköverkkojen sääntelyn viimeaikainen kehitys ja nykytila.....	2
1.3 Vuoden 2020 muutosesitys	4
1.4 Tiivistetysti.....	6
2 EU-oikeudellinen viitekehys.....	7
2.1 Verkkopalveluiden hinnoittelun sääntely EU:ssa.....	7
2.2 Kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävät ja toimivalta.....	9
2.3 Tiivistetysti.....	12
3 Hinnoittelun sääntelyn perustuslaillinen ulottuvuus	13
3.1 Sähköverkon sääntely ja omaisuuden suoja	13
3.2 Tiivistetysti.....	15
4 Energiaviraston rooli riippumattomana viranomaisena	15
4.1 Energiaviraston toimivalta hinnoittelun määrittämisessä.....	15
4.2 Tiivistetysti.....	17
5 Sähkömarkkinalain kohtuullisuusvaatimuksen sisältö.....	18
5.1 Hintojen asettaminen ja niiden muuttaminen	18
5.2 Kohtuulliset kustannukset ja kohtuullinen tuotto.....	20
5.3 Kohtuullisuusarviointi alituoton tasauksessa	21
5.4 Tiivistetysti.....	23
6 Asiakslähtöisiä vaihtoehtoja hinnoittelua koskevan lainsäädännön kehittämiseksi	24
6.1 Reunaehdot hinnoittelun kohtuullistamiseksi sähköverkon asiakkaille	24
6.2 Mahdollisuudet hinnoittelun kohtuullistamiseksi sähköverkon asiakkaille.....	26
6.3 Tiivistetysti.....	29
7 Johtopäätökset.....	30

Selvityksen laatija:
Kaisa Huhta (OTT)

1 Johdanto

1.1 Selvityksen tavoite ja kysymyksenasettelu

Tässä selvityksessä arvioidaan sähköverkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen oikeudellisesta tulkintaa sähköverkon asiakkaan näkökulmasta. Tarkastelun tavoitteena on selkiyttää voimassa olevaa oikeustilaa ja sähkömarkkinasääntelyn sisältöä sähköverkon asiakkaiden kannalta. Selvityksen ovat tilanneet Suomen Sähkökäyttäjät ry (ELFI) ja Suomen Omakotiliitto ry.

Selvityksessä arvioidaan erityisesti kahta asiakokonaisuutta. Ensimmäinen asiakokonaisuus on yleiskysymys, joka koskee verkkopalveluiden hinnoittelun EU-oikeudellisia, perustuslaillisia ja energiaoikeudellisia ulottuvuuksia. Toinen asiakokonaisuus on verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuussääntelyn energiaoikeudellinen, perustuslaillinen ja osin kiinteistö- ja yritysoikeudellinen erityiskysymys, joka koskee alituoton tasausjaksoa. Asiakokonaisuudet jakaantuvat seuraavasti:

Asiakokonaisuus 1: Verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen arviointi

Verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimusta arvioidaan EU-oikeudellisesta, perustuslaillisesta ja energiaoikeudellisesta näkökulmasta. Tavoitteena on selvittää, mikä on sähkömarkkinasääntelyyn sisällytetyn kohtuullisuusvaatimuksen sisältö ja minkälaiset reunaehdot perustuslain omaisuuden suojaa koskeva vaatimus asettaa luonnollisten monopolien hintasääntelylle.

Asiakokonaisuus 2: Verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen arviointi alituoton tasausjaksoissa

Verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimusta alituoton tasausjaksoissa arvioidaan energiaoikeudellisesta, perustuslaillisesta ja osin kiinteistö- ja yritysoikeudellisesta näkökulmasta. Tavoitteena on selvittää, velvoittaako perustuslaillinen omaisuuden suojan vaatimus alituoton tasausjaksojen sääntelyyn sekä tunnistaa ja yksilöidä lainsäädännön kehittämistarpeita, joilla voitaisiin suojella sähköverkkopalveluiden asiakasta alituoton tasausjakson aiheuttamilta taloudellisilta riskeiltä. Tavoitteena on myös arvioida, miten alituoton tasauksen taloudelliset riskit siirtyvät sähköverkon asiakkaalta toiselle yritys- tai kiinteistökauppatilanteessa ja miten näitä riskejä olisi mahdollista säännellä.

Selvitys on luonteeltaan lainopillinen. Se perustuu julkisesti saatavilla oleviin oikeudellisesti velvoittaviin lähteisiin sekä sähköverkkojen sääntelystä julkaistuun oikeustieteelliseen kirjallisuuteen. Selvitys on laadittu siten, että siinä mahdollisimman kattavasti vastattaisiin selvityspyynnössä kuvattuihin oikeudellisiin kysymyksiin, jotka keskittyvät sähköverkkopalveluiden asiakkaan näkökulmaan ja oikeuksien turvaamiseen. Tässä yhteydessä on olennaista korostaa, että sähköverkkopalveluiden asiakkaan oikeuksien laajuus ja oikeudellinen liikkumavara ovat osittain riippuvaisia siitä, mistä asiakasryhmästä on kysymys. Vaikka sähkömarkkinalaki (588/2013) ei erottele eri asiakastyyppejä välillä, muu lainsäädäntö antaa yksityishenkilöille erityistä suojaa silloin,

kun tämä hankkii sähköverkkopalveluita muuhun tarkoitukseen kuin elinkeinotoimintaansa varten.¹ Sähkökäyttäjät eivät nauti kuluttajansuojaa silloin, kun he hankkivat verkkopalveluita elinkeinotoimintaansa varten. Selvityksessä pyritään tuomaan esille tämä ero silloin, kun sillä on merkitystä sähköverkkopalveluiden asiakkaan oikeuksien näkökulmasta.

Tietyt näkökohdat on tietoisesti rajattu selvityksen ulkopuolelle. Selvitys keskittyy tarkastelemaan verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen oikeudellista tulkintaa ainoastaan sähkön näkökulmasta. Maakaasumarkkinalainsäädännön vastaava sääntely on siten jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät niin ikään suljetut sähköverkot.

Asiakokonaisuuksia 1 ja 2 arvioidaan seuraavaa rakennetta noudattaen.

Luvussa 2 tarkastellaan lyhyesti sähköverkkojen sääntelyn EU-oikeudellista viitekehystä. Tässä osuudessa selvitetään lyhyesti EU:n sähkömarkkinasääntelyn sisältöä siltä osin kuin se asettaa rajoituksia tai vaatimuksia selvityksessä tarkasteltavien asiakokonaisuuksien oikeudelliselle tulkinnalle.

Luvussa 3 keskitytään arvioimaan sähköverkkojen sääntelyn perustuslaillista ulottuvuutta omaisuuden suojan näkökulmasta. Luvussa arvioidaan, minkälaiset reunaehdot omaisuuden suojaa koskeva vaatimus asettaa sähköverkkoyhtiöiden hintasääntelylle.

Luvussa 4 selvitetään Energiaviraston roolia sähköverkkojen kansallisessa sääntelyssä.

Luvussa 5 selvitetään sähkömarkkinasääntelyssä asetetun verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen sisältöä luvuissa 2, 3 ja 4 tunnistettujen reunaehto- ja valossa. Erityisesti tarkastellaan, mitkä ovat yhtäältä verkonhaltijoiden oikeudet ja toisaalta, mitkä ovat sähköverkkopalveluiden asiakkaan oikeudet ja minkälaisen oikeudellisen liikkumavaran tämä sääntelykokonaisuus antaa sääntelyn kehittämiseksi.

Luvussa 6 tunnistetaan vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi perustuslaillisen ja EU-oikeudellisen liikkumavaran sisällä.

Selvityksen painopiste on sääntelyn tulkinnassa ja tulkinnallisen liikkumavaran selvittämisessä sekä lainsäädännön kehittämisehdotuksissa. Seuraavaksi kuitenkin kuvaillaan lyhyesti sähkömarkkinasääntelyn nykytila ja sen haasteet sekä vireillä olevan lainsäädännön muutosesityksen tarkoitus.

1.2 Sähköverkkojen sääntelyn viimeaikainen kehitys ja nykytila

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

¹ Kuluttajansuojalain (38/1978) 1 luvun 4 §.

² Christopher Jones (eds.), *EU Energy Law. The Internal Energy Market*. Kolmas painos. (Claeys&Casteels, 2010), s. 9-11.

sähköjärjestelmän toimivuus ympäristössä, jossa ei ole kilpailua.³ Myös sähköverkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen taustalla on tämä sähköverkkojen rooli sähkömarkkinoilla.

Sähkön verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuudesta säädetään sähkömarkkinalaissa (588/2013). Kohtuullisuuden varmistaminen sähköverkon asiakkaille on korostunut jo lain tavoitetasolla. Lain tavoitteena on varmistaa edellytykset tehokkaasti, varmasti ja ympäristön kannalta kestävästi toimiville kansallisille ja alueellisille sähkömarkkinoille sekä Euroopan unionin sähkön sisämarkkinoille siten, että hyvä sähkön toimitusvarmuus, kilpailukykyinen sähkön hinta ja *kohtuulliset* palveluperiaatteet voidaan turvata loppukäyttäjille.⁴ Näiden tavoitteiden saavuttamisen ensisijaisina keinoina ovat terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen sähkön tuotannossa ja toimituksessa sekä *kohtuullisten ja tasapuolisten palveluperiaatteiden ylläpitäminen* sähköverkkojen toiminnassa.⁵ Kohtuullisuuden toteutumista valvoo Energiavirasto, jonka toimivaltaa säännellään kansallisesti laissa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013). Valvonnan tavoitteena on edistää toimivia energiemarkkinoita muun muassa sähkön hyvän toimitusvarmuuden, kilpailukykyisen hinnan ja *kohtuullisten palveluperiaatteiden* turvaamiseksi energian käyttäjille.⁶

Verkkopalveluiden hinnoittelusta säädetään sähkömarkkinalain 24 §:ssä, jonka mukaan verkkopalvelujen myyntihintojen ja -ehtojen sekä niiden määräytymisperusteiden on oltava tasapuolisia ja syrjimättömiä kaikille verkon käyttäjille. Kuluttajille suunnatut myyntiehdot on lisäksi esitettävä selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla, eikä niihin saa sisältyä sopimusten ulkopuolisia esteitä kuluttajien oikeuksien toteutumiselle. *Verkkopalvelujen hinnoittelun on oltava kokonaisuutena arvioiden kohtuullista.* Verkkopalvelujen hinnoittelussa ei saa olla perusteettomia tai sähkökaupan kilpailua ilmeisesti rajoittavia ehtoja. Hinnoittelussa on kuitenkin otettava huomioon sähköjärjestelmän toimintavarmuus ja tehokkuus sekä kustannukset ja hyödyt, jotka aiheutuvat voimalaitoksen liittamisestä verkkoon.⁷

Hinnoittelun yleisen kohtuullisuusvaatimuksen lisäksi sähkömarkkinalaissa on erityissäännökset niistä ehdoista, joilla jakeluverkonhaltija saa muuttaa sopimuksiensa ehtoja. Ehtoja on mahdollista muuttaa vain tietyin laissa määrätyin perustein.⁸ Jakeluverkonhaltijalla on lisäksi oikeus tehdä sopimusehtoihin vähäisiä muutoksia, joilla ei ole vaikutusta sopimuksen keskeiseen sisältöön.⁹ Jakeluverkonhaltijan ja vähittäismyyjän on lähetettävä sopijapuolelleen ilmoitus siitä, miten ja mistä ajankohdasta hinnat tai muut sopimusehdot muuttuvat ja mikä on muutoksen peruste.¹⁰ Vähittäismyyjän ilmoituksessa on mainittava, onko sopijapuolella oikeus irtisanoa sopimus.¹¹ Jos perusteena on muu syy kuin lainsäädännön muutos tai viranomaisen päätös, muutos saa tulla voimaan aikaisintaan kuukauden kuluttua ilmoituksen lähettämisestä.¹² Käytännössä verkkopalveluiden hinnoitteluun on kuitenkin viime vuosina tehty merkittäviäkin korotuksia.¹³ Koska asiakkailla on käytännössä olemattomat mahdollisuudet vaihtaa verkkoyhtiötään, korotusten merkitys asiakkaan taloudelliseen tilanteeseen voi olla hyvinkin olennainen.

³ 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.

⁴ Sähkömarkkinalain 1.1 §.

⁵ Sähkömarkkinalain 1.1 §.

⁶ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 1 §.

⁷ Sähkömarkkinalain 24 §.

⁸ Sähkömarkkinalain 93 §.

⁹ Sähkömarkkinalain 93 §.

¹⁰ Sähkömarkkinalain 93 §.

¹¹ Sähkömarkkinalain 93 §.

¹² Sähkömarkkinalain 93 §.

¹³ HE 50/2017 vp., s. 7-8.

Viimevuotisten merkittävien hinnankorotusten merkittävimäksi tekijäksi on tunnistettu vuoden 2013 sähkömarkkinalailla asetetut toimitusvarmuusvaatimukset. Näitä ovat verkon kehittämisvelvollisuus (sähkömarkkinalain 19 §), toiminnan laatuvaatimukset (sähkömarkkinalain 51 §), verkon toiminnan häiriöistä maksettavat korvaukset ja laiminlyöntien seuraukset (sähkömarkkinalain 97–100 § ja 107 §) sekä sähköverkon toiminnan kehittämiseksi asetetut taloudelliset kannustimet, jotka perustuvat Energiavirastolle annettuun valvontavaltaan (sähkömarkkinalain 106 §), jonka täsmällinen sisältö puolestaan täsmentyy laissa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta. Näiden juridisten instrumenttien tarkoituksena on ensinnäkin asettaa verkkotoimintaa harjoittaville yhtiöille toimitusvarmuutta koskeva vähimmäistaso (sähkömarkkinalain 19 § ja 51 §) ja toiseksi tämän vähimmäistason turvaamiseksi tarkoitettut, riittävät kannustimet ja sanktiot (sähkömarkkinalain 97–10 § ja 107 § sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 4 §, 10 § ja 16 §:t).¹⁴ Käytännössä vuoden 2013 uudistuksessa säädetyt toimitusvarmuusvaatimukset edellyttävät merkittäviäkin sähköverkkoinvestointeja, joihin kuuluu esimerkiksi maakaapelointi sekä muita infrastruktuurin maantieteelliseen sijoittamiseen ja tekniseen toiminnallisuuteen liittyviä vaatimuksia.¹⁵

Lähtökohtaisesti investointien kustannukset vyörytetään verkkopalveluiden käyttäjien maksettavaksi. Vuonna 2016 ilmoitetut merkittävät korotukset joidenkin jakeluverkkoyhtiöiden palvelumaksuihin johtivat lainsäädännön muutokseen, jolla pyrittiin kontrolloimaan sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujen korottamista sähköverkon asiakkaille kohtuullisella tavalla. Lainsäädännön kehittämistyön tuloksena voimassa olevan sähkömarkkinalain 26 a §:n mukaan verkonhaltija saa korottaa sähkönsiirron ja sähkönjakelun maksujaan enintään 15 prosenttia vuodessa riippumatta siitä, tehdäänkö korotus kerralla vai pienemmissä osuuksissa.

Vaikka hinnoittelun korotuskaton katsotaankin hillinneen verkkopalveluiden hintojen korotuksia,¹⁶ hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen sisältöä halutaan edelleen lainsäädännöllä kehittää. Tästä on kysymys vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa, jota käsitellään lyhyesti seuraavaksi.

1.3 Vuoden 2020 muutosesitys

Sähköverkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuuskysymykset otettiin mukaan Sanna Marinin hallitusohjelmaan vuonna 2019. Sähkön siirtohintojen hillitsemiseksi hallitusohjelmalla on tarkoitus kehittää sähköverkon joustavuutta ja vaihtoehtoisia tapoja varmistaa sähkön toimitusvarmuus erityisesti haja-asutusalueilla sekä selvittää mahdollisuutta rajoittaa sähkönsiirtomaksujen vuotuista korotusta nykyisestä.¹⁷ Lisäksi hallitusohjelmassa mainitaan sähkönsiirron kustannusselvityksen perusteella tehtävät toimenpiteet, kuten alituottojen tasausjakson pidennys.¹⁸

Hallitusohjelmallinen tavoite on vuoden 2019 lopussa ja vuoden 2020 alussa konkretisoitunut lausuntokierroksella olevaan hallitusesitysluonnokseen, jonka tavoitteena on hillitä sähkönjakelun

¹⁴ Kaisa Huhta, 'Sähkön saatavuuden turvaaminen verkkoinfrastruktuurin sääntelyssä', 2 *Defensor Legis* (2016), s. 235-236.

¹⁵ Kaisa Huhta, 'Sähkön saatavuuden turvaaminen verkkoinfrastruktuurin sääntelyssä', 2 *Defensor Legis* (2016), s. 240 ja HE 20/2013 vp., s. 59.

¹⁶ Energiaviraston valvontatietojen perusteella vuosina 2018-2019 korkeimmat hinnankorotukset ovat olleet 13,9 prosenttia. Keskimääräinen hinnankorotus on ollut vuonna 2018 2,4 prosenttia ja 2019 2,0 prosenttia. HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 30.

¹⁷ Sanna Marinin hallitusohjelma, s. 37.

¹⁸ Sanna Marinin hallitusohjelma, s. 37.

hintojen nousua.¹⁹ Esitysluonnoksessa on kaksi keskeistä muutostokokonaisuutta, joista molempien tarkoituksena on hinnoittelun kohtuullistaminen sähköverkon asiakkaan näkökulmasta.

Ensimmäisenä muutostokokonaisuuden tarkoitus on *kohtuullistaa verkkopalveluiden hintoja* lisäämällä kustannustehokkuutta painottavia säännöksiä ja laskemalla sähkönsiirron ja -jakelun hintojen kertakorotuksen määrää.

Sähkömarkkinalain 26 a §:ään sisältyvää sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuksen enimmäismäärää esitetään laskettavaksi nykyisestä 15 prosentista 12,5 prosenttiin.²⁰ Verkon kehittämisvelvollisuutta koskevaan sähkömarkkinalain 19 §:ään esitetään lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan verkkonhaltijan olisi suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä sähköverkkoa siten, että verkkonhaltija tuottaisi siirto- ja jakelupalvelun verkkonsa käyttäjille *kustannustehokkaalla* tavalla.²¹ Sähkömarkkinalain 52 §:n jakeluverkon kehittämissuunnitelmaa koskevaa säännöstä esitetään täydennettäväksi siten, että suunnitelman avulla voitaisiin jatkossa valvoa jakeluverkon kehittämisen *kustannustehokkuutta*.²² Tarkoituksena olisi varmistaa, että verkkonhaltijoilla on riittävät kannustimet kehittää verkkoaan siten, että maakaapeloinnin sijaan tai sen rinnalla käytettäisiin myös muita, edullisempia menetelmiä.²³ Myös Energiavirastolle esitetään toimivaltaa edellyttää verkkonhaltijaa muuttamaan kehittämissuunnitelmaansa, mikäli kehittämissuunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet eivät ole kokonaisuutena arvioiden *kustannustehokkaita* vaatimukset täyttäviin vaihtoehtoihin toimenpiteisiin verrattuna.²⁴

Toisena muutostokokonaisuutena on jakeluverkkonhaltijoiden kustannustasoa alentavat toimenpiteet. Vuonna 2013 säädettyjen toimitusvarmuusvaatimusten toteuttaminen on yksilöity suurimmaksi syyksi verkkopalveluiden hintojen korotuksille.²⁵ Toimitusvarmuusvaatimuksien tasosta ei ehdoteta luovuttavan, mutta niiden täytäntöönpanoaikaa esitetään jatkettavaksi siten, että vuoden 2028 täytäntöönpanon määräajan sijasta sellaisille pääasiassa haja-asutusalueella toimiville jakeluverkkonhaltijoille, jotka joutuvat 2020-luvulla tekemään isoja verkkorakenteen muutoksia verkoissaan toimitusvarmuusvaatimukset täyttääkseen, annettaisiin kahdeksan vuotta lisää aikaa aina vuoden 2036 loppuun saakka.²⁶ Kompensaationa tästä viivästyksestä esitysluonnoksessa esitetään muutettavaksi sähkömarkkinalain 100 §:ää siten, että sähkökatkoista maksettaviin vakiokorvauksiin oikeuttavat aikarajat lyhenisivät.²⁷

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan osittain muutettavaksi Energiaviraston hinnoittelun kohtuullisuusvalvonnasta tehtävää päätöstä. Nykyisen sähkömarkkinalain mukaan Energiavirasto tekee päätöksen hinnoittelun kohtuullisuuden määrittämisestä ja valvoo kohtuullisuuden toteutumista neljän vuoden sykleissä.²⁸ Se voi määrätä verkkonhaltijan alentamaan palvelumaksujaan sillä määrällä, jolla verkkotoiminnan tuotto on valvontajakson kuluessa ylittänyt kohtuullisen tuoton määrän (ylijäähän tasaus) tai oikeuttaa verkkonhaltijan korottamaan palvelumaksujaan seuraavan valvontajakson aikana sillä määrällä, jolla verkkotoiminnan tuotto on päättyneen valvontajakson kuluessa alittanut kohtuullisen tuoton määrän (alijäämän tasaus).²⁹ Energiavirasto voi painavasta

¹⁹ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

²⁰ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

²¹ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

²² HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

²³ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

²⁴ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

²⁵ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 5-6.

²⁶ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

²⁷ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

²⁸ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 § ja 14 §.

²⁹ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §.

syystä ja verkonhaltijan hakemuksesta pidentää ylijäämän tasausjaksoa enintään neljällä vuodella. Lisäksi sen on verkonhaltijan hakemuksesta pidennettävä alijäämän tasausjaksoa enintään neljällä vuodella. Pidennys on aina myönnettävä sille osuudelle alijäämästä, jota verkonhaltija ei ole voinut kattaa sähkömarkkinalain 26 a §:ssä säädetyn siirto- ja jakelumaksujen korotusten rajoittamisen vuoksi.³⁰

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa Energiavirasto voisi pidentää alituoton tasausjaksoa yhden seuraavan valvontajakson sijasta kahden valvontajakson aikana. Alituoton tasausjakson pituus pitenisi siten neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen. Pidennys myönnettäisiin verkonhaltijan hakemuksesta.³¹ Kohtuullisen tuoton alittavan määrän tasoitusjakso rajattaisiin kahteen seuraavaan valvontajaksoon. Tämän rajoituksen estämättä Energiavirasto voisi vielä erityisestä syystä pidentää 8 vuoden tasoitusjaksoa neljällä vuodella. Tasoitusjakson pidentämiseen oikeuttava erityinen syy voisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan olla esimerkiksi se, että Energiaviraston alkuperäinen vahvistuspäätös on muutoksenhaun johdosta muuttunut merkittävästi tasoitusjakson kuluessa. Pidennys myönnettäisiin verkonhaltijan hakemuksesta. Energiaviraston tulisi aina pidentää tasausjaksoa enintään neljällä vuodella, jos sähkömarkkinalain 26 a §:ssä säädetty siirto- ja jakelumaksujen korotusten rajoittaminen on estänyt verkonhaltijaa kattamasta Energiaviraston valvontapäätöksellä vahvistamaa alijäämää sen syntymistä seuraavan kahden valvontajakson aikana. Verkonhaltijan oikeus pidennyksen saamiseen koskisi tässä tapauksessa ainoastaan sitä osaa alijäämästä, jonka kattamisen sähkömarkkinalain 26 a §:ssä säädetty rajoitus on estänyt.³² Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on mahdollistaa verkkomaksujen tasaisempi korottaminen silloin, kun verkonhaltija korottaisi verkkomaksuja alijäämän kattamiseksi. Muutos ei esitysluonnoksen mukaan vaikuttaisi verkonhaltijan asiakkailtaan palveluistaan keräämien maksujen kokonaismäärään, mutta mahdollistaisi maksujen jyvittämisen pitemmälle ajanjaksolle.³³ Kokonaisuudessaan alijäämän tasausjakson pituus voisi olla enimmillään 12 vuotta.

Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksen tavoitteena on hillitä sähkönjakelun hintojen nousua. Tosiasiassa yllä yksilöidyt *muutosehdotukset eivät kuitenkaan varsinaisesti estä hintojen nousua, vaan ainoastaan jakavat hintojen noususta aiheutuvan taloudellisen taakan pidemmälle aikavälille*. Esityksessä ei myöskään täsmennetä hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen sisältöä, vaikka sen määrittely on tunnistettu yhdeksi sähkömarkkinalain keskeisistä ongelmakohtista.³⁴

1.4 Tiivistetysti

- Verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimus on sisällytetty sekä sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain tavoitetasolle, että yksittäisiin säännöksiin.
- Sähkömarkkinalakia ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksen keskeiseksi tavoitteeksi mainitaan sähkönjakelun hintojen nousun hillitseminen.
- Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksen muutosehdotukset eivät varsinaisesti estä hintojen nousua, vaan ainoastaan jakavat hintojen noususta aiheutuvan taloudellisen taakan pidemmälle aikavälille.

³⁰ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §.

³¹ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 45-46.

³² HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 45-46.

³³ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 45-46.

³⁴ TaVM 56/1994 vp, s. 3.

- Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa ei täsmennetä hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen sisältöä, vaikka sen määrittely on tunnistettu yhdeksi sähkömarkkinalain keskeisistä ongelmakohdista.

2 EU-oikeudellinen viitekehys

2.1 Verkkopalveluiden hinnoittelun sääntely EU:ssa

Verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen näkökulmasta EU-oikeuden olennaisimmat säännökset ovat sähkömarkkinadirektiivi ja sähkömarkkina-asetus.³⁵ Vuonna 2020 sähkömarkkinadirektiivistä on voimassa kaksi versiota. Vuonna 2009 voimaan tullut sähkömarkkinadirektiivi on edelleen voimassa olevaa oikeutta.³⁶ Jäsenvaltioiden määräaika direktiivin implementoinnille päättyi vuonna 2013. Tämän lisäksi sähkömarkkinadirektiivistä on vuonna 2019 tullut voimaan uudelleenlaadittu versio, jonka kansallisen voimaansaattamisen määräaika on porrastettu vuosille 2019-2020 ja, joka kumoo vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin vuonna 2021.³⁷

Sähköverkon asiakkaan näkökulmasta vuosien 2009 ja 2019 sähkömarkkinadirektiivien olennaisin ero on asiakaskeskeisyyden merkittävä korostuminen vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivissä. Direktiivi on osa laajempaa energiasektorin lainsäädäntöuudistusta, jonka keskeisiä tavoitteita on asiakaskeskeisyyden lisääminen energiamarkkinoilla.³⁸ Tämän yleisen tavoitteen lisäksi vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivissä on kokonaan uusia kuluttajan mahdollisuuksia ja kuluttajansuojaa lisääviä säännöksiä, kuten heikossa asemassa olevien asiakkaiden suojaaminen,³⁹ energiaköyhyyden ehkäiseminen⁴⁰ ja sähkökäyttäjän osallistumisen korostaminen energiamarkkinoilla.⁴¹

Molempien direktiivien sisältämä sähköverkkosääntely edellyttää sekä siirto- että jakeluverkonhaltijoita varmistamaan, että verkko pystyy täyttämään kohtuulliset sähkönsiirtovaatimukset pitkällä aikavälillä. Verkonhaltijoiden on vastattava myös varmojen, luotettavien ja tehokkaiden siirtoverkkojen käytöstä, ylläpidosta ja kehittämisestä taloudellisten

³⁵ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi 2009/72/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta, OJ L 211, 14.8.2009, p. 55-93, jäljempänä 'vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivi'; Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi (EU) 2019/944, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta, OJ L 158, 14.6.2019, p. 125-199, jäljempänä 'vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivi'; Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Asetus (EU) 2019/943, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, sähkön sisämarkkinoista, OJ L 158, 14.6.2019, p. 54-124, jäljempänä 'sähkömarkkina-asetus'.

³⁶ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi 2009/72/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta, OJ L 211, 14.8.2009, p. 55-93, jäljempänä 'vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivi'.

³⁷ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi (EU) 2019/944, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta, OJ L 158, 14.6.2019, p. 125-199, jäljempänä 'vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivi'. Kansallisesta voimaansaattamisesta ja soveltamisen määräajoista säädetään vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 71 ja 73 artikloissa.

³⁸ 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, COM/2016/860 final.

³⁹ Vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 28 artikla.

⁴⁰ Vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 29 artikla.

⁴¹ Vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 1 ja 3 artiklat.

edellytysten mukaisesti ottaen ympäristö asianmukaisesti huomioon.⁴² Verkkopalvelumaksujen tai niiden laskentamenetelmien on mahdollistettava tarvittavien investointien tekeminen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus.⁴³

Sähkömarkkina-asetus⁴⁴ puolestaan edellyttää, että verkonhaltijoiden verkkoon pääsystä ja sen käytöstä perimien maksujen on oltava kustannuksia vastaavia ja avoimia.⁴⁵ Maksujen on otettava huomioon tarve turvata verkon käyttövarmuus ja joustavuus, mutta niiden on vastattava todellisia kustannuksia, sikäli kuin nämä ovat verrattavissa tehokkaan ja rakenteeltaan vastaavan verkonhaltijan kustannuksiin, ja niitä on sovellettava syrjimättömästi.⁴⁶ Käytännössä tehokkaan ja rakenteeltaan vastaavan verkonhaltijan kustannustaso määrittänyt kansallisen sääntelyviranomaisen vahvistamissa verkkopalvelumaksuissa ja niiden pohjalta tehtävissä päätöksissä, joissa viranomaisen arvioi muun muassa tehokkuuden toteutumista. Maksut eivät saa sisältää asiaan liittymättömiä kustannuksia, joilla tuetaan niihin liittymättömiä toimintapoliittisia tavoitteita.⁴⁷ Tämä säännös on uusi, eikä sen tulkinnasta ole vielä olemassa EU:n tuomioistuinten ratkaisuja. Lisäksi verkkopalvelumaksujen määrittämiseksi käytetyllä menetelmällä, jotka sääntelyviranomaisen vahvistaa, on tuettava koko järjestelmän tehokkuutta pitkällä aikavälillä asiakkaille annettavien hintasignaalien kautta.⁴⁸

Verkkopalvelumaksuihin sovellettavien menetelmien on vastattava verkonhaltijoiden kiinteitä kustannuksia ja tarjottava verkonhaltijoille asianmukaisia kannustimia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.⁴⁹ Kannustimien tarkoituksena on parantaa kustannus- ja energiatehokkuutta, edistää markkinoiden yhdentymistä ja toimitusvarmuutta, tukea tehokkaita investointeja ja helpottaa kuluttajan edun mukaista innovointia esimerkiksi digitalisoinnin ja joustopalvelujen alalla.⁵⁰

Sähkömarkkina-asetus painottaa, että verkkopalvelumaksujen on oltava *kustannuksia vastaavia*.⁵¹ Maksuissa on otettava huomioon verkon käyttäjien, myös aktiivisten asiakkaiden, verkon käyttö.⁵² Silloin, kun jäsenvaltiot ovat toteuttaneet älykkäiden mittausjärjestelmien käyttöönoton, kuten Suomessa, sääntelyviranomaisten on harkittava ajan mukaan eriytettyjä verkkopalvelumaksuja asettaessaan tai hyväksyessään verkkopalvelumaksuja tai niiden menetelmiä.⁵³ Maksuihin sovellettavien menetelmien on tarjottava verkonhaltijoille kannustimia verkkojensa mahdollisimman kustannustehokasta käyttöä ja kehittämistä varten.⁵⁴ Mahdollisimman kustannustehokas käyttö ja kehittäminen voi tapahtua paitsi verkonhaltijan omien toimintojen, myös palvelujen hankinnan kautta.⁵⁵ Tätä varten sääntelyviranomaisten on tunnustettava asiaan liittyvät kustannukset hyväksyttäviksi ja sisällytettävä kyseiset kustannukset verkkopalvelumaksuihin. Sääntelyviranomaiset voivat ottaa käyttöön suorituskykytavoitteita, jotta verkonhaltijoille tarjotaan kannustimia parantaa verkkojensa tehokkuutta.⁵⁶ Suomessa tällaisia suorituskykytavoitteita ovat

⁴² Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 31 ja 40 artiklat ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 12 ja 25 artiklat.

⁴³ Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 37(6) artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 59(7) artikla.

⁴⁴ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Asetus (EU) 2019/943, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, sähkön sisämarkkinoista, OJ L 158, 14.6.2019, p. 54–124, jäljempänä 'sähkömarkkina-asetus'.

⁴⁵ Sähkömarkkina-asetuksen 18(1) artikla.

⁴⁶ Sähkömarkkina-asetuksen 18(1) artikla.

⁴⁷ Sähkömarkkina-asetuksen 18(1) artikla.

⁴⁸ Sähkömarkkina-asetuksen 18(1) artikla.

⁴⁹ Sähkömarkkina-asetuksen 18(2) artikla.

⁵⁰ Sähkömarkkina-asetuksen 18(2) artikla.

⁵¹ Sähkömarkkina-asetuksen 18(7) artikla.

⁵² Sähkömarkkina-asetuksen 18(7) artikla.

⁵³ Sähkömarkkina-asetuksen 18(7) artikla.

⁵⁴ Sähkömarkkina-asetuksen 18(8) artikla.

⁵⁵ Sähkömarkkina-asetuksen 18(8) artikla.

⁵⁶ Sähkömarkkina-asetuksen 18(8) artikla.

esimerkiksi tehostamis- ja investointikannustimet, jotka määritetään Energiaviraston valvontamallissa.⁵⁷

Kansallisen sääntelyn lisäksi myös EU:n verkkosääntely siis edellyttää verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuutta, mutta ei määrittele kohtuullisuuden sisältöä. EU-oikeudellisista vaatimuksista ei voida johtaa velvoitetta sitoa verkkoliiketoimintojen tuottoa mihinkään tiettyyn laskentamalliin. EU:n sähkömarkkinasääntelyssä ei erikseen säännellä alituoton tasaukseen liittyviä kysymyksiä. Kustannusvastaavuuden vaatimus kuitenkin edellyttää, että verkonhaltija pystyy kattamaan toiminnastaan aiheutuvat kulut asiakkailta perimillään maksuilla. Se, miten tämä kulujen kattaminen kansallisesti toteutetaan, on jäsenvaltioiden päätettävissä.

Näiden melko yleisten vaatimusten lisäksi EU:n sähkömarkkinasääntely sisältää niukasti sellaista verkkosääntelyä, jota sovellettaisiin sekä siirto- että jakeluverkkoon, jolla olisi välittömiä vaikutuksia sähköverkon asiakkaan asemaan ja jotka asettaisivat reunaehtoja verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen kansalliselle sääntelylle.⁵⁸ Sen sijaan kansallista sääntelyviranomaista koskevat säännöt sähkömarkkinadirektiiveissä asettavat tiettyjä reunaehtoja verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen kansalliselle sääntelylle. Niitä tarkastellaan seuraavaksi.

2.2 Kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävät ja toimivalta

Sähkömarkkinadirektiivien mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävinä ja toimivaltuuksina on muun muassa vahvistaa tai hyväksyä avointen kriteerien mukaisesti siirron tai jakelun verkkopalvelumaksut tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat.⁵⁹ Sen tehtävänä on myös varmistaa, että verkonhaltijat, ja tarvittaessa verkon omistajat, sekä kaikki sähköalan yritykset noudattavat sähkömarkkinadirektiivistä ja muusta asiasta koskevasta EU:n lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksiaan.⁶⁰

Sääntelyviranomaisella on sähkömarkkinadirektiivien mukaan oltava velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä riittävän ajoissa ennen niiden voimaantuloa sähkön siirron ja jakelun verkkopalvelumaksut tai niitä koskevat menetelmät, joita käytetään verkkopalvelumaksujen laskennassa tai niitä koskevien ehtojen ja edellytysten vahvistamisessa.⁶¹ Kansallisten sääntelyviranomaisten on voitava asettaa tai hyväksyä verkkopalvelumaksut tai niiden laskentamenetelmät siirtoverkonhaltijan tai jakeluverkonhaltijan ehdotuksen pohjalta tai verkonhaltijan ja verkon käyttäjien yhteisesti sopiman ehdotuksen pohjalta.⁶²

Sääntelyviranomaisen toimivaltasääntelyn tavoitteena on varmistaa kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus poliittisista toimielimistä.⁶³ Sääntelyviranomaisen on tehtäviään suorittaessaan muun muassa kuultava siirtoverkonhaltijoita ja tehtävä tarvittaessa tiivistä

⁵⁷ Energiavirasto, Valvontamenetelmät neljännellä 1.1.2016 –31.12.2019 ja viidennellä 1.1.2020 –31.12.2023 valvontajaksolla.

⁵⁸ Kaisa Huhta, 'The EU Regulatory Framework for Electricity Infrastructure Tariffs: An Investment Incentive to Connect Europe?' 21(1) *Utilities Law Review* (2016).

⁵⁹ Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 37 artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 59(7) artikla.

⁶⁰ Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 37 artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 59(7) artikla.

⁶¹ Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 37(6) artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 59(7) artikla.

⁶² Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin johdanto-osan 36. kappale ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin johdanto-osan 81-82 kappaleet.

⁶³ Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 35 artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 57 artikla. Katso myös vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin johdanto-osan 81-82 kappaleet.

yhteistyötä muiden asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten kanssa, mutta vain siinä laajuudessa kuin se ei uhkaa sääntelyviranomaisen riippumattomuutta.⁶⁴ Käytännössä sääntelyviranomaiselle sähkömarkkinadirektiiveissä annettu toimivalta estää sen, että verkkopalvelumaksujen laskentamenetelmät määritettäisiin kansallisesti laissa tai asetuksessa. Muu viranomaislainen kuin sääntelyviranomaislainen voi hoitaa kansalliselle sääntelyviranomaiselle säädetyt seurantatehtävät, jos jäsenvaltiossa on niin säädetty.⁶⁵ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että verkkopalvelumaksujen määräämisen menetelmät voitaisiin säätää kansallisessa laissa tai asetuksessa.

Jäsenvaltioilla on käytännössä neljä vaihtoehtoa kansallisen sääntelyviranomaisen toimivallan määrittämisessä. Sääntelyviranomaislainen voi 1) vahvistaa verkkopalvelumaksut, 2) vahvistaa verkkopalvelumaksujen laskentamenetelmät, 3) hyväksyä verkkopalvelumaksut tai 4) hyväksyä verkkopalvelumaksujen laskentamenetelmät.⁶⁶

Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin pitäneet itsellään tiettyjä verkkopalvelumaksujen sääntelyyn liittyviä toimivaltuuksia.⁶⁷ Toiset jäsenvaltiot ovat esimerkiksi jättäneet kansalliselle sääntelyviranomaiselle hyvin laajan harkintavallan tehtäviensä täyttämiseksi, ja toiset ovat asettaneet lailla hyvinkin yksityiskohtaisia kriteerejä verkkopalvelumaksujen ja niiden laskentamenetelmien sisällölle.⁶⁸ Osa näistä kansallisista käytännöistä on johtanut rikkomusmenettelyyn⁶⁹ ja osa ei.⁷⁰ Suomen lainsäädännössä Energiavirastolle on annettu laaja ja itsenäinen harkintavalta verkkopalvelumaksujen määrittämiseen. Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta listaa ainoastaan joitakin kriteereitä, joista hinnoittelussa noudatettavien menetelmien vahvistamista koskevassa päätöksessä *voidaan* määrätä.⁷¹

Asiassa C-274/08 *Komissio v Ruotsi* komissio vaatii Euroopan unionin tuomioistuinta vahvistamaan, että Ruotsi oli rikkonut jäsenvelvoitteitaan, koska se ei ollut antanut kansallisen sääntelyviranomaisen tehtäväksi vahvistaa verkkopalvelumaksuja tai edes hyväksyä niitä menetelmiä, joita käytetään verkkopalvelumaksujen laskennassa ennen niiden voimaantuloa.⁷² Ruotsin kansallinen lainsäädäntö edellytti, että verkkotoiminnan tulot ovat kohtuulliset suhteessa verkkotoiminnan harjoittamisen objektiivisiin edellytyksiin ja toisaalta verkonhaltijan tapaan harjoittaa verkkotoimintaansa. Ruotsin lainsäädännön mukaan Ruotsin hallituksella tai hallituksen valtuuttamalla verkkoviranomaisella oli mahdollisuus antaa tarkempia säännöksiä verkkopalvelumaksujen muodostamisesta.⁷³

Tapauksen käsittelyssä Ruotsi myönsi, että sen sääntely ei sisältänyt kansallisen valvontaviranomaisen velvollisuutta vahvistaa verkkopalvelumaksuja tai niiden menetelmiä ennen niiden voimaantuloa.⁷⁴ Ruotsi kuitenkin katsoi, että sen lainsäädäntö on direktiivin mukainen, koska se sisälsi direktiivissä edellytetyt menetelmät sekä sen, että valvontaviranomaislainen voi jälkikäteen

⁶⁴ Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 37(2) artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 59(2) artikla.

⁶⁵ Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 37(2) artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 59(2) artikla.

⁶⁶ Euroopan komissio, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy* (2019), s. 89.

⁶⁷ Euroopan komissio, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy* (2019), s. 33.

⁶⁸ Euroopan komissio, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy* (2019), s. 92-93.

⁶⁹ C-474/08 *Komissio v Belgia* [2009] ECR I-175 ja C-274/08 *Komissio v Ruotsi* [2009] ECR I-10647.

⁷⁰ Euroopan komissio, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy* (2019), s. 140.

⁷¹ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §.

⁷² C-274/08 *Komissio v Ruotsi* [2009] ECR I-10647, para 26.

⁷³ C-274/08 *Komissio v Ruotsi* [2009] ECR I-10647, para 14.

⁷⁴ C-274/08 *Komissio v Ruotsi* [2009] ECR I-10647, para 30.

oikaista saavutettuja tuloksia.⁷⁵ Vaikka myös Ruotsin energiaviraston ohjeet sisälsivät yksityiskohtaisia säännöksiä verkkopalvelumaksujen kohtuullisuuden arvioimiseksi,⁷⁶ Euroopan unionin tuomioistuin katsoi Ruotsin rikkoneen jäsenvelvoitteitaan, koska sen sääntelyviranomaiselle verkkopalvelumaksuasiassa antama valvontavalta oli *jälkikäteistä*.⁷⁷ Tuomioistuin katsoi, että direktiivissä nimenomaisesti velvoitetaan turvautumaan etukäteistä hyväksymistä edellyttävään järjestelmään eikä siinä anneta jäsenvaltioille mahdollisuutta soveltaa muuta järjestelmää. Tuomioistuin edelleen katsoi, että direktiivin tavoite voitiin saavuttaa vain vahvistamalla konkreettiset verkkopalvelumaksut tai sellaiset niiden laskemismenetelmät, jotka ovat niin tarkkoja, että talouden toimijat voivat niiden perusteella ennakkollisesti arvioida sähkön siirto- ja jakeluverkkoihin pääsemistä koskevat kustannuksensa.⁷⁸

Toisin sanoen Ruotsin lainsäädäntö ei täyttänyt kansallista sääntelyviranomaista koskevia vaatimuksia, koska se salli viranomaiselle vain jälkikäteisen, mutta ei etukäteistä vahvistus- tai määritysvaltaa.

Vastaava rikkomuskanne nostettiin myös Belgiaa vastaan asiassa *C-474/08 Komissio v Belgia*.⁷⁹ Belgia ei ollut noudattanut sähkömarkkinadirektiivin mukaisia velvollisuuksiaan, koska se oli antanut muun viranomaisen kuin toimivaltaisen sääntelyviranomaisen tehtäväksi määrittää tietyt verkkopalvelumaksujen laskemisen kannalta ratkaisevat seikat.⁸⁰ Belgian hallitukselle jäi valta määrittää verkonhaltijoiden kustannukset ja tuottoprosentti, joita komissio ja tuomioistuin pitivät verkkopalvelumaksujen määrittämisen kannalta niin ratkaisevina elementteinä, että niiden voitiin katsoa rikkovan sähkömarkkinadirektiivin toimivaltavaatimuksia.⁸¹ Ratkaisussa korostettiin, että ei riitä, että sääntelyviranomaisen on vastuussa hallituksen asettamien verkkopalvelumaksujen seurannasta, vaan sillä täytyy myös olla toimivalta verkkopalvelumaksujen asettamisesta.⁸² Belgiaa vastaan on vireillä vastaava tapaus, joka käynnistyi vuonna 2019.⁸³

Paraikaa käsittelyssä olevassa asiassa *C-771/18 Komissio v Unkari* on kyse samankaltaisesta tilanteesta kuin Ruotsissa ja Belgiassa.⁸⁴ Komissio katsoo Unkarin rikkoneen jäsenvelvoitteitaan, koska Unkarin voimassa olevassa lainsäädännössä ei sallita sitä, että kansallinen sääntelyviranomaisen ottaisi huomioon kaikki ne kustannukset, jotka verkonhaltijoille tosiasiallisesti aiheutuu, kun nämä vahvistavat verkkopalvelumaksuja.⁸⁵ Asian käsittely on vielä kesken Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Jäsenvaltioilla on kuitenkin myös verkkopalvelumaksujen määrittämistä koskevia sääntelykäytäntöjä, jotka eivät ole johtaneet rikkomusmenettelyyn Euroopan unionissa. Esimerkiksi Itävallassa kansallinen lainsäädäntö asettaa tietyt yleiset menetelmät verkkopalvelumaksujen laskennalle. Toisin sanoen kansallisella sääntelyviranomaisella on edelleen toimivalta vahvistaa verkkopalvelumaksut, mutta sen toimivaltaa on kavennettu kansallisessa lainsäädännössä asetetuilla

⁷⁵ C-274/08 *Komissio v Ruotsi* [2009] ECR I-10647, paras 27 ja 30.

⁷⁶ C-274/08 *Komissio v Ruotsi* [2009] ECR I-10647, para 15.

⁷⁷ C-274/08 *Komissio v Ruotsi* [2009] ECR I-10647, para 34.

⁷⁸ C-274/08 *Komissio v Ruotsi* [2009] ECR I-10647, paras 34-35.

⁷⁹ C-474/08 *Komissio v Belgia* [2009] ECR I-175, paras 28-31.

⁸⁰ C-474/08 *Komissio v Belgia* [2009] ECR I-175.

⁸¹ C-474/08 *Komissio v Belgia* [2009] ECR I-175, para 24.

⁸² C-474/08 *Komissio v Belgia* [2009] ECR I-175, para 25.

⁸³ Euroopan komissio, Commission refers Belgium to the Court for failing to comply with EU rules on electricity and gas markets, 25.7.2019, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4254 (27.3.2020).

⁸⁴ C-771/18 *Komissio v Unkari*, kanne 7.12.2018.

⁸⁵ C-771/18 *Komissio v Unkari*, kanne 7.12.2018.

yleisillä kriteereillä.⁸⁶ Esimerkiksi maakaasun jakelutariffien osalta Itävallan lainsäädäntö edellyttää muun muassa, että rahoituskulujen määrittämisen tulee sisältää pääoman ja velan kohtuulliset korkokulut, ottaen huomioon pääomamarkkinoiden tilanteen.⁸⁷

Itävallan lainsäädäntö vaikuttaisi olevan sähkömarkkinadirektiivien vaatimusten mukaista, eikä vaikuttaisi perusteettomasti rajoittavan kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaa.⁸⁸ Tätä tulkintaa korostaa se, että Itävallan lainsäädännön kriteeristö mukailee sähkömarkkinadirektiivin yleisesti vaatimia verkkopalvelumaksujen ominaisuuksia, kuten kustannusvastaavuus.⁸⁹ Sähkömarkkinadirektiivi edellyttää kansallista sääntelyviranomaista ottamaan päätöksenteossaan huomioon esimerkiksi kuluttajien tarpeisiin suuntautuneiden varmojen, luotettavien ja tehokkaiden sekä syrjimättömien verkkojen kehittämisen mahdollisimman kustannustehokkaasti.⁹⁰ Jäsenvaltion on mahdollista lainsäädännöllään edistää näitä tavoitteita yleisesti ilman, että se sähkömarkkinadirektiivin vastaisesti estää sääntelyviranomaiselle kuuluvan toimivallan käytön.⁹¹

2.3 Tiivistetysti

- EU:n sähkömarkkinasääntely edellyttää verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuutta, mutta ei määrittele sitä, mitä on pidettävä kohtuullisena verkkopalvelumaksuna.
- EU:n sähkömarkkinasääntelystä ei voida johtaa suoraa velvoitetta eikä oikeutta sitoa verkkoliiketoimintojen tuottoa mihinkään tiettyyn laskentamalliin.
- EU:n sähkömarkkinasääntelyssä ei suoraan säännellä alituoton tasaukseen liittyviä kysymyksiä. Kustannustehokkuuden vaatimus kuitenkin edellyttää, että verkonhaltijat pystyvät kattamaan liiketoiminnastaan aiheutuvat kulut ja saavat kohtuullisen tuoton.
- Sähkömarkkinadirektiivi sisältää niukasti sellaista verkkosääntelyä, jota sovellettaisiin sekä siirto- että jakeluverkkoon, jolla olisi välittömiä vaikutuksia sähköverkon asiakkaan asemaan ja jotka asettaisivat reunaehtoja verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen kansalliselle sääntelylle. Sen sijaan kansallista sääntelyviranomaista koskevat säännöt sähkömarkkinadirektiiveissä asettavat tiettyjä reunaehtoja verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen kansalliselle sääntelylle.
- Hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen yksityiskohtaista sääntelyä laissa tai asetuksessa rajoittaa sekä vuoden 2009 että vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivien vaatimus kansallisen sääntelyviranomaisen toimivallasta.
- Vuoden 2009 tai vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivi ei aseta ehdotonta estettä säättää nykyistä velvoittavammin valvontamenetelmien sisältämistä elementeistä Suomessa. Esimerkiksi yleisiä verkkopalvelun hinnoittelun laskentamenetelmien periaatteita on mahdollista sisällyttää lakiin tai asetukseen.
- Valvontaelementeistä säätäminen laissa tai asetuksessa nykyistä tarkemmin edellyttäisi

⁸⁶ Euroopan komissio, Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy (2019), s. 92-93.

⁸⁷ Euroopan komissio, Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy (2019), s. 92-93.

⁸⁸ Euroopan komissio, Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy (2019), s. 140.

⁸⁹ Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 26 artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 58 artikla. Euroopan komissio, Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy (2019), s. 140.

⁹⁰ Vuoden 2009 sähkömarkkinadirektiivin 26 artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 58 artikla.

⁹¹ Euroopan komissio, Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy (2019), s. 141.

- sääntelyviranomaisen toimivallan rajojen huomioimista;
- täsmällisten vaatimusten sijasta yleisempien periaatteiden sisällyttämistä lakiin; ja
- sääntelyviranomaisen valvonnan säilyttämistä ennakkollisena, ei jälkikäteenä.

3 Hinnoittelun sääntelyn perustuslaillinen ulottuvuus

3.1 Sähköverkon sääntely ja omaisuuden suoja

Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.⁹² Omaisuuden suoja ei kuitenkaan ole ehdoton ja sen laajuutta voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa.

Energian toimitusvarmuuden turvaaminen on sekä yksilön että yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämätöntä. Siten sähköverkonhaltijoiden omaisuuden suojaa on katsottu perustelluksi säännellä niiden luonnollisen monopoliaseman vuoksi.

Verkonhaltijoiden omaisuuden suojan rajoituksella on kaksi olennaista ulottuvuutta verkkopalveluiden asiakkaan näkökulmasta.

Ensimmäinen koskee sitä, minkä laatuiseen tai tasoiseen palveluun verkkopalveluiden asiakkailta on oikeus ja miten nämä oikeudet rajoittavat verkkotoimintoja harjoittavan elinkeinoharjoittajan omaisuuden suojaa *toiminnallisen liikkumavaran näkökulmasta*.⁹³ Tämä ulottuvuus näkyy selkeimmin toimitusvarmuusvaatimuksissa, joihin lukeutuvat muun muassa verkon kehittämisvelvollisuus (sähkömarkkinalain 19 §) ja toiminnan laatuvaatimukset (sähkömarkkinalain 51 §).

Toiseksi voidaan tarkastella, millä hinnalla verkkopalveluiden asiakkaalla on oikeus saada näitä palveluita ja miten nämä oikeudet rajoittavat verkkotoimintoja harjoittavan elinkeinoharjoittajan omaisuuden suojaa *taloudellisen liikkumavaran näkökulmasta*. Tämä ulottuvuus näkyy selkeimmin sähkömarkkinalain 24 §:ssä, joka edellyttää verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuutta.

Näistä ulottuvuuksista seuraa, että omaisuuden suoja perusoikeutena tuo sähköverkkojen sääntelyyn kahdenlaisia vaatimuksia. Yhtäältä omaisuuden suoja asettaa rajoituksia sille, miten verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuuden sisältöä voidaan tulkita. Toisaalta omaisuuden suojan tulkinta oikeuskäytännössä ja erityisesti perustuslakivaliokunnan kannanotoissa nimenomaisesti sallii verkkojen sääntelyn myös omaisuuden suojaan kajoavalla tavalla, jotta kohtuuhintaisen sähkön keskeytyksetön saatavuus voidaan taata verkkopalveluiden asiakkaille.

Omaisuuden suojan laajuutta luonnollisten monopoliyhtiöiden sääntelyssä on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan käytännössä jo 1980-luvulta asti ja sitä voidaan pitää sisällöltään jo hyvin vakiintuneena. Perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuuden suojan näkökulmasta ehdotuksia, joissa muun muassa sähkö-, maakaasu- ja teleyritysten omistajille on asetettu omaisuuden käyttöön kohdistuvia velvollisuuksia tai rajoituksia.⁹⁴ Valiokunta on näissä yhteyksissä vakiintuneesti

⁹² Perustuslain 15 §.

⁹³ Kaisa Huhta, 'Toimitusvarmuus sähkömarkkinasääntelyssä – keppiä ja porkkanaa loppukäyttäjän sähkösaannin turvaamiseksi', 3-4/2016 *Lakimies* (2016), s. 516-538, 517.

⁹⁴ 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.

katsonut, että luonnollisten monopoliyhtiöiden omaisuuden suojaan puuttuminen velvollisuuksilla ja rajoituksilla on perusteltua kilpailuedellytysten luomiseksi tai turvaamiseksi.⁹⁵

Omaisuuden suojan laajuutta arvioitiin nimenomaisesti sähköverkkojen sääntelyn näkökulmasta jo vuoden 1995 sähkömarkkinalain (386/1995) valmistelussa. Tuolloin perustuslakivaliokunta katsoi, että esimerkiksi velvollisuus siirtää sähköä kohtuullista korvausta vastaan (siirtovelvollisuus) ei loukkaa sähköverkon omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.⁹⁶ Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös hintasääntelyä yleisesti hyväksyttävänä näissä tilanteissa.⁹⁷

Omaisuuden suoja asettaa kuitenkin myös reunaehdot verkko-omaisuuden käytön rajoittamiselle. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut, että luonnollisten monopoliyhtiöiden omaisuuden suojan rajoitukset ovat perusteltuja vain siltä osin kuin ne täyttävät tietyt kriteerit.

Ensinnäkin omaisuuden suojaan kajoavat velvoitteet ja rajoitukset voivat olla perustuslainmukaisia vain, jos ne ovat *omistajan kannalta kohtuullisia*.⁹⁸ Toisin sanoen sähkömarkkinasääntely edellyttää kohtuullisuutta sekä verkon omistajille että erityisesti sähköverkon asiakkaille, mutta omaisuuden suoja perusoikeutena painottaa kohtuullisuutta vain verkon omistajille silloin, kun arvioidaan sähköverkkojen sääntelyn omaisuuden suojan laajuutta.⁹⁹ Kohtuullisuuden sisällön arviointi on luonteeltaan kokonaisharkintaa ja vastakkaisten intressien välistä punnintaa, joka on väistämättä tilanne- ja aikasidonnaista ja tulkinnanvaraista. Käytännössä omaisuuden suojan sisältämä kohtuullisuusvaatimus edellyttää, että verkon omistajien on voitava kattaa toiminnastaan aiheutuvat kulut ja saatava toiminnalleen kohtuullinen tuotto kulujen kattamisen lisäksi.

Toiseksi omaisuuden suojaa rajoittava sääntely on *perustuttava lakiin ja oltava riittävän täsmällistä*.¹⁰⁰ Tätä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon päätettäviin seikkoihin liittyvät osin laskennalliset ja siten teknisluonteiset erityispiirteet.¹⁰¹ Toisin sanoen sähköverkkojen omistajien on voitava yleisesti ennalta tietää, mitä rajoituksia niiden omaisuuden suojaan kohdistuu, mutta laskennalliset ja tekniset yksityiskohdat voivat täsmentyä esimerkiksi siten, että viranomaiselle delegoidaan laissa tietty toimivalta antaa yksityiskohtaisia ohjeita rajoitusten sisällöstä.

Kolmanneksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota asianmukaisen oikeusturvan järjestämiseen toiminnanharjoittajille¹⁰² sekä siihen, koskevatko velvoitteet pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä vai yksityishenkilöitä.¹⁰³ 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.¹⁰⁴ Tyypillisesti sähköverkkoliiketoimintojen harjoittajat ovat varallisuudeltaan huomattavia elinkeinonharjoittajia.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ PeVL 19/1994 vp., s. 2.

⁹⁷ PeVL 49/2005 vp., PeVL 32/2009 vp. ja PeVL 28/2012 vp.

⁹⁸ PeVL 36/2004 vp., s. 2; PeVL 4/2000 vp., s. 2.

⁹⁹ PeVL 34/2000 vp., s. 2 ja PeVL 19/1994 vp., s. 2.

¹⁰⁰ PeVL 36/2004 vp., s. 2; PeVL 4/2000 vp., s. 2.

¹⁰¹ PeVL 2/2004 vp ja PeVL 36/2004 vp.

¹⁰² Esimerkiksi PeVL 36/2004 vp.

¹⁰³ PeVL 34/2000 vp., s. 2.

¹⁰⁴ PeVL 34/2000 vp., s. 2, PeVL 2/2004 vp ja PeVL 36/2004 vp.

Vuoden 2020 sähkömarkkinalain hallituksen esitysluonnos sisältää niin ikään omaisuuden suojan kannalta olennaisia muutoksia. Esitysluonnoksessa ehdotetaan 15 % korotuskatto korvattavan 12,5 % korvauskatolla, mikä kaventaa nykyisestä verkonhaltijan oikeutta saada tuotto ja korvaus omaisuutensa käytöstä. Siten sääntelyehdotus on verkon omistajan näkökulmasta perustuslaillisesti kohtuuton, jos korotuskatto estää verkon omistajaa kattamaan toiminnastaan aiheutuvia kuluja ja saamaan toiminnalleen sääntelyviranomaisen määrittämän tai vahvistaman kohtuullisen tuoton kulujen kattamisen lisäksi.¹⁰⁵ Tästä syystä esitysluonnoksessa ehdotetaan alituoton tasausjakson pidennys neljästä vuodesta kahdeksaan tai jopa 12 vuoteen, minkä tarkoitus on nimenomaan estää omaisuuden suojan rajoittaminen perustuslain vastaisella tavalla.¹⁰⁶ Omaisuuden suoja ei kuitenkaan suoraan edellytä alituoton tasausjakson pidennystä, vaan perusoikeuden turvaaminen olisi mahdollista turvata myös muin keinoin. Suomen verkkosääntelymallin ominaispiirre on kuitenkin, että verkonhaltijan ei edellytetä olevan valvontajakson päättyessä kohtuullisen tuoton suhteen tasapainossa, vaan kohtuullisen tuoton ylijäämä tai alijäämä voidaan tasoittaa seuraavan valvontajakson kuluessa hinnoittelun kautta.¹⁰⁷ Tämän voidaan arvioida lisäävän sääntelyn joustavuutta ja kannustavan verkonhaltijoita hinnoittelemaan mahdollisimman täsmällisesti lähelle tosiasiallisia kustannuksia, kun mahdolliset alijäämät on perittävässä takaisin.

3.2 Tiivistetysti

- Omaisuuden suojan näkökulmasta kohtuullisuuden sisällön arviointi on luonteeltaan kokonaisharkintaa ja vastakkaisten intressien välistä punnintaa, joka on väistämättä tilanne- ja aikasidonnaista ja tulkinnanvaraista.
- Luonnollisten monopoliyhtiöiden hinnoittelun sääntely on lähtökohtaisesti perustuslain mukaista, koska sillä suojellaan sähköverkon asiakkaan etua.
- Perustuslaissa turvattu omaisuuden suoja edellyttää, että verkkopalveluiden hinnoittelun sääntely on:
 - lakiin perustuvaa;
 - riittävän täsmällistä; ja
 - verkon omistajan kannalta kohtuullista.
- Perustuslaillinen omaisuuden suoja ei ota kantaa siihen, mikä on kohtuullisuuden täsmällinen sisältö, mikä on kohtuullisen tuoton suuruus tai millä menetelmillä se pitäisi määrittää.
- Omaisuuden suoja ei toteudu niissä tilanteissa, joissa korvauskaton alennus 12,5 prosenttiin estää verkon omistajaa kattamaan toiminnastaan aiheutuvia kuluja ja saamaan toiminnalleen sääntelyviranomaisen määrittämän tai vahvistaman kohtuullisen tuoton kulujen kattamisen lisäksi.

4 Energiaviraston rooli riippumattomana viranomaisena

4.1 Energiaviraston toimivalta hinnoittelun määrittämisessä

Euroopan unionin säännökset kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä laissa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta. Energiaviraston tehtävänä on sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain mukaisesti vahvistaa sähkö-

¹⁰⁵ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

¹⁰⁶ PeVL 36/2004 vp., s. 2-3.

¹⁰⁷ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 31.

ja maakaasuverkkojen haltijoille siirron ja jakelun hinnoittelua koskevat menetelmät.¹⁰⁸ Energiavirasto vahvistaa tietyt palvelujen ehdot ja palvelujen hinnoittelua koskevat menetelmät *ennen niiden käyttöönottamista*. Valvonta on siis nimenomaisesti etukäteistä, mitä edellyttävät myös EU-oikeuden säännökset.¹⁰⁹ Verkkopalveluiden hinnoittelun osalta näistä vahvistuspäätöksistä olennaisimpia ovat ne, jotka määrittävät verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton ja siirtopalvelusta perittävät maksut kunkin valvontajakson aikana.¹¹⁰ Lainsäätäjän tai työ- ja elinkeinoministeriön toimivalta ei ulotu sähköverkkopalveluiden hinnoittelun yksityiskohtaiseen määrittelemiseen.¹¹¹

Hinnoittelussa noudatettavien menetelmien vahvistamista koskevassa päätöksessä Energiavirasto voi määrätä ainakin verkkotoimintaan tai palveluun sidotun pääoman arvostusperiaatteista tai sille saatavan tuoton määrittämistavasta.¹¹² Vahvistuspäätöksessä määrätään myös, miten eri pääomaerät otetaan huomioon hinnoittelun perusteena olevaa verkkotoimintaan sitoutunutta pääomaa määritettäessä.¹¹³ Vahvistuspäätöksessä määrätään myös verkkotoimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuulliseksi katsottavan tuottoprosentin määrittelymenetelmä.¹¹⁴

Energiavirasto voi lisäksi määrätä verkkotoiminnan tai palvelun tuloksen määrittämistavasta sekä sen edellyttämästä tuloslaskelman ja taseen oikaisusta.¹¹⁵ Näissä periaatteissa määritellään menetelmät, joiden perusteella verkkotoimintaan sitoutunut pääoma jaetaan omaan ja vieraaseen pääomaan, ja joiden perusteella verkosta sekä muusta käyttöomaisuudesta tehtävät poistot käsitellään verkkopalveluiden hinnoittelussa ja verkkopalveluhintojen kohtuullisuuden arvioinnissa.¹¹⁶

Energiavirastolla on myös toimivalta määrätä päätöksellään muun muassa verkkotoiminnan tehostamiseen ja verkon varmuuden parantamiseen liittyvistä asioista.¹¹⁷ Tehostamistavoitteen tulisi kannustaa kaikkia verkonhaltijoita tehokkaaseen toimintaan ja tehokkuuden parantamiseen.¹¹⁸ Verkonhaltijakohtaisesti tehokkuusmittauksella arvioitu tehostamispotentiaali ja toimialan yleinen tuottavuuden kasvumahdollisuus tulee vahvistuspäätöksessä muuntaa valvontajaksoa koskevaksi verkonhaltijakohtaiseksi tehostamistavoitteeksi.¹¹⁹ Tavoitetta määritettäessä tulee mitatun tehostamispotentiaalın ohella ottaa huomioon myös, mikä on verkonhaltijan tosiasiallinen toiminnan tehostamismahdollisuus valvontajakson aikana.¹²⁰ Samassa päätöksessä vahvistetaan menetelmät, joilla tehostamistavoitetta seurataan.¹²¹

Vahvistuspäätöksessä määrätään myös verkkotoimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuulliseksi katsottavan tuottoprosentin määrittelymenetelmä.¹²² Kohtuullisen tuottoprosentin määrittelyyn sisältyy myös riskitason määrittely. Riskitasolla tarkoitetaan sitä taloudellisen riskin tasoa, joka sähköverkon omistajan verkkotoimintaan sijoittamaan pääomaan kohdistuu toiminnan harjoittamisesta.¹²³ Kohtuullisen tuoton riskin määrittelyssä pitäisi myös ottaa huomioon alhaiset

¹⁰⁸ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 6 §.

¹⁰⁹ HE 20/2013 vp., s. 160.

¹¹⁰ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §.

¹¹¹ Ks. esim. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 21 §.

¹¹² Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §.

¹¹³ HE 20/2013 vp., s. 161-162.

¹¹⁴ HE 20/2013 vp., s. 162.

¹¹⁵ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §.

¹¹⁶ HE 20/2013 vp., s. 162.

¹¹⁷ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §.

¹¹⁸ HE 20/2013 vp., s. 162.

¹¹⁹ HE 20/2013 vp., s. 162.

¹²⁰ HE 20/2013 vp., s. 162.

¹²¹ HE 20/2013 vp., s. 162.

¹²² HE 20/2013 vp., s. 162.

¹²³ HE 20/2013 vp., s. 11 ja 82.

vieraan pääoman rahoituskulut ja laitteistojen pitkä käyttöikä.¹²⁴ Riskitasoa arvioitaessa voidaan tarvittaessa ottaa huomioon eri yritystyyppien mahdollisesti erilaiset olosuhteet.¹²⁵ Siten tuotto prosentit voivat vaihdella yritystyypeittäin, mutta sillä seikalla, onko kyseessä esimerkiksi niin sanottu kaupunki- tai maaseutuyhtiö, ei ole kuitenkaan tuotto prosenttien kannalta merkitystä.¹²⁶

Valvontajakson päättymisen jälkeen Energiavirasto tekee päätöksen, jossa arvioidaan, onko hinnoittelu ollut kohtuullista. Päätöksellään virasto voi joko velvoittaa verkkohaltijan alentamaan tai oikeuttaa verkkohaltijan korottamaan palvelumaksujaan tulevalla valvontakaudella riippuen siitä, onko verkkotoiminnan tuotto valvontakaudella ylittänyt tai alittanut kohtuullisen määrän.¹²⁷

Verkkohaltijan palvelumaksujen alentamiseen velvoittamisen (ylituoton tasaus) tavoitteena on varmistaa sähkömarkkinalain 24 §:n edellyttämä kohtuullisuus verkon asiakkaille. Verkkohaltijan palvelumaksujen korottamiseen oikeuttamisen (alituoton tasaus) tavoitteena on taata perustuslain 15 §:n edellyttämä kohtuullisuus verkon omistajalle. Toisin sanoen verkkohaltija voi kerätä alitusta vastaavan määrän korkeampina siirtopalvelumaksuina seuraavan valvontajakson kuluessa, mikäli verkkotoiminnan tuotto alittaa hyväksyttävänä pidettävän tason.¹²⁸ Omaisuuden suojan turvaamiseksi Energiavirasto voi lisäksi painavasta syystä ja verkkohaltijan hakemuksesta pidentää tasausjaksoa enintään neljällä vuodella silloin, jos verkkohaltija ei 26 a §:n korotuskaton vuoksi ole voinut periä toiminnastaan aiheutuneita kuluja ja kohtuullista tuottoa valvontakauden aikana.¹²⁹

Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnos ehdottaa muutettavaksi alituoton tasausjakson enimmäispituutta neljästä vuodesta kahdeksaan tai jopa 12 vuoteen sen varmistamiseksi, että korotuskaton pieneneminen 15 prosentista 12,5 prosenttiin ei estä verkkohaltijan omaisuuden suojaa toteutumasta. Säännöksen perustellaan olevan tarpeen siksi, että sähkön verkkopalvelumaksujen korotuskaton rajoituksen pienentämisellä ei ole tarkoitus muuttaa hinnoittelun kohtuullisuuden arviointia koskevia valvontamenetelmiä eikä puuttua hintatasoon valvontajakson mittaisella tarkasteluvälillä ja sääntelyjärjestelmän mukaisilla tasausjaksoilla tarkasteltuna.¹³⁰

4.2 Tiivistetysti

- Energiaviraston tehtävänä on vahvistaa sähköverkkojen haltijoille siirron ja jakelun hinnoittelua koskevat menetelmät.
- Energiavirasto antaa menetelmiä koskevan etukäteisen päätöksen, jossa määrätään myös verkkotoimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuulliseksi katsottavan tuotto prosenttien määrittelymenetelmä.
- EU-oikeus velvoittaa Suomen varmistamaan, että Energiavirastolla on toimivalta vahvistaa verkkopalveluiden hinnoittelu tai sen laskennan menetelmät.
- Kansallisessa lainsäädännössä olisi kuitenkin mahdollista nykyistä velvoittavammin määrätä esimerkiksi kohtuullisuuden määräytymisperiaatteista EU-oikeuden säännösten rajoittamatta.

¹²⁴ HE 20/2013 vp., s. 11 ja 82.

¹²⁵ HE 20/2013 vp., s. 162.

¹²⁶ HE 20/2013 vp., s. 162.

¹²⁷ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §.

¹²⁸ HE 20/2013 vp., s. 161.

¹²⁹ Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §.

¹³⁰ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 45-46.

5 Sähkömarkkinalain kohtuullisuusvaatimuksen sisältö

5.1 Hintojen asettaminen ja niiden muuttaminen

Sähköverkon palvelumaksujen asettaminen perustuu Energiaviraston määrittämiin menetelmiin, joista säädetään laissa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta. Verkkopalvelumaksujen asettamisen ja muuttamisen säännöt on puolestaan sisällytetty sähkömarkkinalakiin. Niiden mukaan verkonhaltijan on tarjottava sähköverkkonsa palveluita sähkömarkkinoiden osapuolille tasapuolisesti ja syrjimättömästi.¹³¹ Palveluiden tarjonnassa ei saa olla perusteettomia tai sähkökaupan kilpailua ilmeisesti rajoittavia ehtoja.¹³² Verkonhaltijan on julkaistava verkkopalvelujensa yleiset myyntiehdot ja -hinnat sekä niiden määräytymisperusteet.¹³³

Verkonhaltijan on mahdollista muuttaa sopimuksensa ehtoja ja siten hintojaan vain kolmella perusteella.

Ensinnäkin sopimusehtoja on mahdollista muuttaa sopimuksessa yksilöidyllä perusteella edellyttäen, ettei sopimuksen sisältö olennaisesti muutu.¹³⁴ Hintojen merkittävä korottaminen on tyypillisesti sellainen muutos, joka muuttaa sopimuksen sisältöä olennaisesti, eikä siten ole perusteena käytettävissä hinnankorotuksissa.

Toiseksi sopimusehtoja on mahdollista muuttaa, jos muutos perustuu lainsäädännön muuttumiseen tai viranomaisen päätökseen, jota jakeluverkonhaltija ei ole voinut ottaa huomioon sopimusta tehtäessä.¹³⁵ Käytännössä tämä peruste voi oikeuttaa verkonhaltijan muuttamaan hinnoitteluaan erityisesti silloin, kun Energiaviraston valvontamenetelmät muuttuvat tai valvontajakson jälkeinen vahvistuspäätös oikeuttaa verkonhaltijan korottamaan palvelumaksujaan alituoton tasaamiseksi.

Kolmas peruste, jolla palvelumaksuja on mahdollista muuttaa, on yleisempi. Sen mukaan muutos on mahdollinen, jos muutokseen on erityistä syytä olosuhteiden olennaisen muuttumisen, vanhentuneiden sopimus- tai hinnoittelujärjestelyjen uudistamisen tai energian säästämiseksi tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamisen johdosta.¹³⁶

Hinnan määräytymistä koskevat sopimuslausekkeet voidaan jakaa kahteen ryhmään, itsestään vaikuttaviin muutoslausekkeisiin ja sopijapuolen toimintaa edellyttäviin lausekkeisiin.¹³⁷ Ensinnäkin voidaan sopia sellaisesta automaattisesti vaikuttavasta laskentatavasta, jonka perusteella tiettyin väliajoin tarkistetaan vastikkeen suuruus.¹³⁸ Tämä laskentatapa voidaan kytkeä johonkin tiettyyn sopijapuolten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevaan viitearvoon tai viitearvoihin.¹³⁹ Toiseksi hinnanmuutoslausekkeet voivat oikeuttaa hinnanmuutokseen, jos tietty ehto täyttyy.¹⁴⁰ Hinta määritellään sopimuksessa tietylle tasolle ja sen muuttaminen edellyttää sopijapuolen erityisiä

¹³¹ Sähkömarkkinalain 18 § ja HE 20/2013 vp., s. 77-78.

¹³² Sähkömarkkinalain 18 §.

¹³³ Sähkömarkkinalain 27.1 §.

¹³⁴ Sähkömarkkinalain 93 §.

¹³⁵ Sähkömarkkinalain 93 §.

¹³⁶ Sähkömarkkinalain 93 §.

¹³⁷ HE 20/2013 vp., s. 124.

¹³⁸ HE 20/2013 vp., s. 124.

¹³⁹ HE 20/2013 vp., s. 124.

¹⁴⁰ HE 20/2013 vp., s. 125.

toimenpiteitä. Verkonhaltija voi varautua sopimusehdoissaan verkkopalvelun hintojen muuttamiseen esimerkiksi silloin, kun verkkotoiminnan harjoittamisesta aiheutuvien kustannusten kehitys tai verkon kehittämisvelvoitteen täyttäminen sitä edellyttää.¹⁴¹

Sopimusmuutosten on kuitenkin noudatettava sähkömarkkinalain 26 a §:ssä määriteltyjä korotuskattoja. Sähkömarkkinalain 26 a §:n mukaan verkkonhaltija saa korottaa sähkönsiirron ja sähköjakelun maksujaan enintään 15 prosenttia vuodessa riippumatta siitä, tehdäänkö korotus kerralla vai pienemmissä osuuksissa. Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa sähkömarkkinalain 26 a §:ään sisältyvää sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuksen enimmäismäärää esitetään laskettavaksi nykyisestä 15 prosentista 12,5 prosenttiin.¹⁴² Uuden säännöshdotuksen tarkoituksena ei olisi luoda verkkonhaltijoille itsenäistä oikeutta korottaa sähkönsiirron ja sähköjakelun maksuja, vaan korotuksiin sovellettaisiin edelleen myös asiakkaan sopimusehtoja, sähkömarkkinalain säännöksiä sopimuksen muuttamisen perusteista sekä muuta lainsäädäntöä.¹⁴³

Muun lainsäädännön osalta erityisen olennainen on kuluttajansuojalaki (38/1974), jonka 4 luvun 1 §:n mukaan sopimuksen ehtoa voidaan sovitella tai se voidaan jättää huomioon ottamatta, jos ehto on kuluttajan kannalta kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Sopimuksen ehtona pidetään myös sopimuksessa määrättyä hintaa ja siten säännöstä sovelletaan myös verkkopalveluiden hinnoitteluun tai sen muutokseen.¹⁴⁴ Kuluttajansuojalain mukaista sopimuksen kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon sopimuksen koko sisältö, osapuolten asema, sopimusta tehtäessä vallinneet olot ja tietyissä tilanteissa olojen muuttuminen sekä muut seikat.¹⁴⁵ Kuluttajansuojalain mukaista kohtuuttomuutta arvioidaan kuitenkin eri tavoin kuin sähkömarkkinalain mukaista kohtuuttomuutta.

Verkkopalveluiden hinnankorotus voi olla sähkömarkkinalain mukaan kohtuullinen, mutta kuluttajansuojalain 4 luvun 1 §:n mukaisesti kohtuuton, jos se on esimerkiksi määrältään ennalta arvaamattoman suuri eli sellainen, mihin kuluttaja ei ole voinut sopimusta tehtäessä tai sen kuluessa varautua, taikka se poikkeaa selvästi muiden vastaavien toimijoiden hintojen muutoksista.¹⁴⁶ Kuluttajansuojalain mukaisessa kohtuuttomuusarvioinnissa on otettava huomioon, että sähkö on välttämättömyyshyödyke, jota ilman kuluttaja ei käytännössä voi tulla toimeen ja, että kuluttajalla ei ole mahdollisuutta korotuksen sattuessa vaihtaa verkkopalvelun toimittajaa.¹⁴⁷ Vastaavia arviointikriteerejä ei ole sähkömarkkinasääntelyn mukaisessa kohtuullisuusarvioinnissa.

Kuluttajansuojalaki ei sovellu niihin sähköverkon asiakkaisiin, jotka solmivat sopimuksen sähkönsiirrosta elinkeinotoimintaansa varten.¹⁴⁸ Se tarjoaa kuitenkin hyödyllisen vertailukohtan sähkömarkkinasääntelyssä määrätylle kohtuullisuudelle. Kuluttajansuojalain kohtuullisuusvaatimusta arvioidaan kuluttajan näkökulmasta, eikä käytännössä lainkaan kulutushyödykkeitä tarjoavan elinkeinonharjoittajan näkökulmasta. Sähkömarkkinasääntelyssä verkkopalveluiden hintojen kohtuullisuuden arviointi taas on kaksinaapaisempaa, koska kyseessä on luonnolliseen monopoliin kohdistuva sääntely. Toisaalta sähkömarkkinalain 1 § ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 1 § korostavat kohtuullisuutta nimenomaan energian loppukäyttäjille. Sähkömarkkinalain tavoitteiden, kuten kohtuullisten palveluperiaatteiden,

¹⁴¹ HE 20/2013 vp., s. 125.

¹⁴² HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 1.

¹⁴³ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 41-42.

¹⁴⁴ Kuluttajansuojalain 4 luvun 1 §.

¹⁴⁵ Kuluttajansuojalain 4 luvun 1 §.

¹⁴⁶ Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu, Dnro 590/39/2016.

¹⁴⁷ Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu, Dnro 590/39/2016.

¹⁴⁸ Kuluttajansuojalain 1 luvun 4 §.

toteutuminen ilmeneekin lain vaikutuksina sähkön loppukäyttäjille, ja siksi lain tavoitteiden toteutumista olisi arvioitava *loppukäyttäjien näkökulmasta*.¹⁴⁹ Toisaalta omaisuuden suoja perustuslain turvaamana perusoikeutena edellyttää kohtuullisuuden arviointia myös verkonhaltijan näkökulmasta ja siten asetelma sisältää enemmän vastakkaisten intressien punnintaa kuin kuluttajansuojasääntely.

Toisin sanoen kuluttajansuojalain mukaista kohtuuttomuutta arvioidaan ensisijaisesti kuluttajan näkökulmasta, kun taas sähkömarkkinalain verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusharkinta on luonteeltaan kokonaisharkintaa, jolla tavoitellaan kohtuullisuutta paitsi verkon asiakkaalle, myös verkonhaltijoille. Verkkopalvelujen hinnoittelun on oltava *kokonaisuutena arvioiden* kohtuullista.¹⁵⁰

5.2 Kohtuulliset kustannukset ja kohtuullinen tuotto

Luonnollisen monopolin erityisvalvonnan keskeisiä tavoitteita ovat tasapuolisuus, jatkuvuus ja tehokkuus.¹⁵¹ Tasapuolisuudella tarkoitetaan sekä yhteiskunnan sisäistä tulonjakoa valvottavien yritysten omistajien ja asiakkaiden välillä että valvottavien yritysten kohtelun tasapuolisuutta. Tehokkuudella puolestaan viitataan asiakkaan haluaman palvelun aikaansaamiseen mahdollisimman alhaisin kustannuksin.¹⁵² Jatkuvuudessa on kysymys siitä, että valvonnan on varmistettava tarpeelliset investoinnit valvottavalle alalle.

Kohtuullisuuden kokonaisarvioinnissa on kyse intressipunninnasta, jossa on tasapainotettava verkonhaltijan ja sähköverkon asiakkaan ristiriitaisetkin tarpeet toimitusvarmuutta vaarantamatta.¹⁵³ Kohtuullinen hinta verkkopalveluista on *asiakkaan maksama mahdollisimman matala hinta*, joka samanaikaisesti mahdollistaa sen, että verkonhaltija voi kattaa toiminnastaan aiheutuvat kulut sekä saada toiminnalleen kohtuullisen tuoton kulujen kattamisen lisäksi.

Verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuutta koskevassa kokonaisharkinnassa olennaiseen osaan nousee kustannusvastaavuus, jota edellytetään EU-sääntelyssäkin.¹⁵⁴ Sääntelyn perusperiaatteena on, että hinnoittelun tulisi vastata toiminnan kustannuksia.¹⁵⁵ Hinnoittelun kohtuullisuuden valvonnan pitäisi perustua yritysten sähköverkko-omaisuuden todelliseen käyttöarvoon, joka kuvaa yrityskohtaista markkina-arvoa, eikä esimerkiksi yritysjärjestelyiden perusteella määritettyjä kaupallisia markkina-arvoja, jotka voivat sisältää sähköverkkotoimintaan kuulumattomia arvostus- tai järjestelyeriä.¹⁵⁶ Hinnoittelun kustannusvastaavuutta arvioidaan kunkin verkonhaltijan kustannusten perusteella.¹⁵⁷ Verkkopalveluiden hinnoittelun tulisi turvata verkonhaltijalle kuuluvien tehtävien edellyttämä kohtuullinen tulorahoitus ja vakavaraisuus.¹⁵⁸ Tulot saisivat siten kattaa verkon ylläpidon, käytön ja rakentamisen kohtuulliset kustannukset sekä antaa sijoitetulle pääomalle kohtuulliseksi katsottavan tuoton.¹⁵⁹ Hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnissa on otettava huomioon

¹⁴⁹ HE 20/2013 vp s. 159.

¹⁵⁰ Sähkömarkkinalain 24 §.

¹⁵¹ HE 127/2004 vp., s. 7.

¹⁵² HE 127/2004 vp., s. 7.

¹⁵³ Kaisa Huhta, 'Toimitusvarmuus sähkömarkkinasääntelyssä – keppiä ja porkkanaa loppukäyttäjän sähkösaannin turvaamiseksi', 3-4/2016 *Lakimies* (2016), s. 516-538.

¹⁵⁴ Sähkömarkkina-asetuksen 18(1) artikla.

¹⁵⁵ HE 20/2013 vp., s. 82.

¹⁵⁶ HE 20/2013 vp., s. 82.

¹⁵⁷ HE 20/2013 vp., s. 82.

¹⁵⁸ HE 20/2013 vp., s. 82.

¹⁵⁹ HE 20/2013 vp., s. 82.

lisäksi verkon kehittämisvelvollisuudesta aiheutuvat investoinnit ja niiden rahoittaminen.¹⁶⁰ Verkon kehittämisvelvollisuuksien täyttämiseksi verkonhaltijalle voi olla tarve investoida suuriinkin hankkeisiin, joiden rahoittamiseksi tulo-rahoitus ei riitä.¹⁶¹ Näissä tilanteissa kohtuullisiin kustannuksiin sisältyy myös pääomarahoituksen hankkiminen ja siitä aiheutuvien kulujen sisällyttäminen hinnoitteluun.¹⁶² Kohtuullisuusarviointi koskee siis sekä oman että vieraan pääoman käyttöä.

*Kohtuullisen tuoton tulisi puolestaan heijastaa sitä taloudellisen riskin tasoa, joka sähköverkon omistajan verkkotoimintaan sijoittamaan pääomaan kohdistuu toiminnan harjoittamisesta.*¹⁶³ Tuoton arvioinnin tulisi myös ottaa huomioon alhaiset vieraan pääoman rahoituskulut ja laitteistojen pitkä käyttöikä.¹⁶⁴

Energiaviraston rooli sekä kustannusten että tuoton määrittämisessä on keskeinen. Kustannusten osalta Energiavirasto määrittää muun muassa, miten eri pääomaerät otetaan huomioon hinnoittelun perusteena olevaa verkkotoimintaan sitoutunutta pääomaa määritettäessä.¹⁶⁵ Lisäksi Energiavirasto vahvistaa hinnoittelun perusteena käytettävien pääomien arvostusperiaatteet ja -menetelmät tiettyjen pääomaerien, kuten sähköverkon osalta.¹⁶⁶ Energiavirasto määrittää myös verkkotoimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuulliseksi katsottavan tuotto-prosentin määrittelymenetelmän, mihin sisältyy myös riskitason määrittäminen.¹⁶⁷

5.3 Kohtuullisuusarviointi alituoton tasauksessa

Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa Energiavirasto voisi pidentää alituoton tasausjaksoa yhden seuraavan valvontajakson sijasta kahden valvontajakson aikana. Alituoton tasausjakson pituus pitenisi siten neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen. Pidennys myönnettäisiin verkonhaltijan hakemuksesta.¹⁶⁸ Kohtuullisen tuoton alittavan määrän tasoitusjakso rajattaisiin kahteen seuraavaan valvontajaksoon. Tämän rajoituksen estämättä Energiavirasto voisi vielä erityisestä syystä pidentää 8 vuoden tasoitusjaksoa neljällä vuodella. Tasoitusjakson pidentämiseen oikeuttava erityinen syy voisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan olla esimerkiksi se, että Energiaviraston alkuperäinen vahvistuspäätös on muutoksenhaun johdosta muuttunut merkittävästi tasoitusjakson kuluessa. Energiaviraston tulisi aina pidentää tasausjaksoa enintään neljällä vuodella, jos sähkömarkkinalain 26 a §:ssä säädetty siirto- ja jakelumaksujen korotusten rajoittaminen on estänyt verkonhaltijaa kattamasta Energiaviraston valvontapäätöksellä vahvistamaa alijäämää sen syntymistä seuraavan kahden valvontajakson aikana. Verkonhaltijan oikeus pidennyksen saamiseen koskisi tässä tapauksessa ainoastaan sitä osaa alijäämästä, jonka kattamisen sähkömarkkinalain 26 a §:ssä säädetty rajoitus on estänyt.¹⁶⁹ Kokonaisuudessaan alijäämän tasausjakson pituus voisi olla enimmillään 12 vuotta. Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on mahdollistaa verkkomaksujen tasaisempi korottaminen silloin, kun verkonhaltija korottaisi verkkomaksuja alijäämän kattamiseksi. On odotettavissa, että muutos ei vaikuta verkonhaltijan

¹⁶⁰ HE 20/2013 vp., s. 82.

¹⁶¹ HE 20/2013 vp., s. 82.

¹⁶² HE 20/2013 vp., s. 82.

¹⁶³ HE 20/2013 vp., s. 82 ja 11-12.

¹⁶⁴ HE 20/2013 vp., s. 82.

¹⁶⁵ HE 20/2013 vp., s. 161-163.

¹⁶⁶ HE 20/2013 vp., s. 161-163.

¹⁶⁷ HE 20/2013 vp., s. 161-163.

¹⁶⁸ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 45-46.

¹⁶⁹ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 45-46.

asiakkailtaan palveluistaan keräämien maksujen kokonaismäärään, mutta mahdollistaisi maksujen jyvittämisen pitemmälle ajanjaksolle.¹⁷⁰

Sähkömarkkinalain 26 a §:n korotuskaton tarkoituksena ei ole turvata hintojen kohtuullisuutta, vaan hintojen *muutosten* kohtuullisuus verkkopalveluiden asiakkaan näkökulmasta. Alituoton tasausjaksoa koskevan säännöshdotuksen tarkoituksena puolestaan on turvata kohtuullisuusvaatimus verkonhaltijan näkökulmasta tilanteissa, jossa se ei ole sähkömarkkinalain 26 a §:ssä säädetyn korotuskaton vuoksi voinut kattaa toiminnastaan aiheutuvia kuluja ja kohtuullista tuottoa. *Kyse on siis kahden eriävän kohtuullisuustarpeen keskinäisestä tasapainottamisesta.*

Alituoton tasausjakson pidennyksen tarkoituksena on rajoittaa verkonhaltijan verkonhaltijoiden mahdollisuuksia tehdä suuria kertakorotuksia hinnoitteluunsa sekä tehdä suuria kertamuutoksia eri asiakasryhmien väliseen hinnoitteluun.¹⁷¹ Toisin sanoen sen tarkoituksena ei ole vaikuttaa lainkaan palvelumaksujen hintatasoon, kustannusvastaavuuden määrittelyyn, eikä verkkotoiminnasta saatavaan tuottoon.¹⁷² Tämä tarkoittaa, että kustannusten ja tuoton taso ei muutu edullisemmaksi verkkopalveluiden käyttäjille, vaan ainoastaan pidentää sitä ajanjaksoa, jonka aikana kulut ja tuottotarve vyörytetään asiakkaan maksettavaksi. Tasaus toteutetaan yleisenä tasoitukseksi asiakkaille hinnoittelun kautta.¹⁷³ Hallituksen esitysluonnoksessa ei kuitenkaan arvioida sitä, minkälaisia vaikutuksia alituoton tasausjakson pidennyksellä olisi suhteessa muuhun sääntelyyn. *Huomattavan pitkä alituoton tasaus voi muodostua asiakkaalle kohtuuttomaksi erityisesti yritys- ja kiinteistökauppatilanteissa, kun alituoton tasausvelka siirtyy yrityksen tai kiinteistön ostajalle.* Yritys- tai kiinteistökauppatilanteissa kyseinen alijäämä voi muodostaa merkittävän taloudellisen riskin, jonka suuruudesta ja realisoitumisesta ostajalla ei välttämättä ole tietoa. Nykyinen lainsäädäntö ei edellytä verkonhaltijaa viestimään alijäämän tasausaikeestaan asiakkaalleen ja siten huolellinenkaan myyjä ei välttämättä voi antaa ostajalle tiedoksi kiinteistöä taikka yritystä rasittavan alijäämävelan määrästä. *Esitysluonnoksen perustelut ja kohtuullisuuden toteutumisen arviointi suhteessa muuhun lainsäädäntöön ovat tältä osin puutteelliset.*

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvät lait halutaan saattaa voimaan mahdollisimman pian, jotta sen tavoitteet hintojen kohtuullistamisesta toteutuisivat kiireellisesti.¹⁷⁴ Alituoton tasausjaksoa koskevan *säännöshdotuksen on tarkoitus tulla voimaan taannehtivasti.* Säännöstä sovellettaisiin jo 31 päivänä joulukuuta 2019 päättynyttä valvontajaksoa koskevaan päätökseen.¹⁷⁵ Toisin sanoen alijäämän tasausjakson neljän vuoden pidennystä sovellettaisiin jo ennen lain voimaantuloa päättyneellä edellisellä valvontajaksolla syntyneeseen alijäämään.¹⁷⁶

Sähkömarkkinalain 26 a §:ään ehdotettu 12,5 % *korvauskattoa ehdotetaan kuitenkin sovellettavaksi rajoitetusti* niin, että verkonhaltijaan sovellettaisiin uuden rajan asemesta nykyistä 15 %:n rajaa 31 päivään joulukuuta 2023 saakka, jos Energiavirasto on vahvistanut 31 päivänä joulukuuta 2019 päättyneeltä verkkopalvelumaksujen valvontajaksolta verkonhaltijalle sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain mukaisen alijäämän tasauksen.¹⁷⁷ Ehdotuksen perusteeksi esitetään tarvetta välttää tilanne, jossa uusi matalampi raja leikkaisi takautuvasti

¹⁷⁰ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 45-46.

¹⁷¹ HE 50/2017 vp., s. 55.

¹⁷² HE 50/2017 vp., s. 55.

¹⁷³ HE 20/2013 vp., s. 165.

¹⁷⁴ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 48.

¹⁷⁵ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 47 ja 57.

¹⁷⁶ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 47 ja 57.

¹⁷⁷ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 48.

verkonhaltijan oikeutta aikaisemman lain aikana muodostuneeseen siirtopalvelujen kohtuulliseen tuottoon.¹⁷⁸

Koska sähkömarkkinalain 26 a §:n mukaisessa korotuskatossa ja alituoton tasausjaksoa koskevassa pidennyksessä on kyse kahden eriävän kohtuullisuustarpeen keskinäisestä tasapainottamisesta, olisi perusteltua säilyttää niiden symmetrisyys. Toisin sanoen, ei ole syytä säätää alituoton tasausjakson pidennyksestä taannehtivasti, jos 12,5 % korvauskatolle ehdotetaan samanaikaisesti voimaantuloa vasta vuoden 2023 lopussa. Jos taas 12,5 % korvauskatto säädettäisiin tulemaan voimaan heti, eikä vasta vuoden 2023 lopussa, alituoton tasauksen pidennysehdotuksen säätäminen taannehtivasti olisi perusteltua. Omaisuuden suoja kuitenkin estää sellaisen sääntelyn, joka taannehtivasti leikkaisi verkon omistajan oikeutta kattaa kustannuksiaan ja saada liiketoiminnalleen kohtuullinen tuotto. Omaisuuden suoja ei kuitenkaan muilta osin velvoita säätämään alituoton tasausjaksosta taannehtivasti.

Taannehtivan sääntelyn käyttöä on tarkasteltu kriittisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.¹⁷⁹ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin yleisesti katsonut, etteivät perustuslain omaisuuden suoja säännökset estä säätämästä kuluttajia suojaavia säännöksiä voimaan taannehtivasti vaikuttavina.¹⁸⁰ Se on jopa pitänyt perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen vuoksi perusteltuna, että kuluttajansuojan liittyvän sääntelyn vaikutukset ulottuvat myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin.¹⁸¹ *Tämä tulkintakäytäntö voisi puoltaa 12,5 % korotuskaton säätämistä ilman siirtymäaikaa, vaikka tulkintakäytännössä onkin viitattu vain kuluttajiin, eikä muihin sähköverkkopalveluiden asiakkaisiin.*¹⁸²

5.4 Tiivistetysti

- Hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiin liittyvä oikeudellinen tulkinta-aineisto on ohjaavuudeltaan hyvin yleistä ja jättää hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiin paljon tulkinnanvaraisuutta.
- Lainsäädäntö ei määrittele kohtuullisuutta, ja siten sen sisältöä määrittävät vain vielä yleisemmät luvussa 2 määritetyt EU-oikeudelliset ja luvussa 3 määritellyt perustuslailliset reunaehdot.
- Suomen sähkömarkkinalain verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusharkinta on luonteeltaan kokonaisharkintaa, jolla tavoitellaan kohtuullisuutta paitsi verkon asiakkaalle, myös verkonhaltijoille.
- Kuluttajansuojalain mukaista kohtuuttomuutta arvioidaan ensisijaisesti kuluttajan näkökulmasta, kun taas sähkömarkkinalain verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusharkinta on luonteeltaan kokonaisharkintaa, jolla tavoitellaan kohtuullisuutta paitsi verkon asiakkaalle, myös verkonhaltijoille. Verkkopalvelujen hinnoittelun on oltava *kokonaisuutena arvioiden kohtuullista*.
- Kohtuullinen hinta verkkopalveluista on asiakkaan maksama mahdollisimman matala hinta, joka samanaikaisesti mahdollistaa sen, että verkonhaltija voi kattaa toiminnastaan aiheutuvat kulut sekä saada toiminnalleen kohtuullisen tuoton kulujen kattamisen lisäksi.

¹⁷⁸ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 48.

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ HE 20/2013 vp., s. 179-181 ja PeVL 33/1998 vp.

¹⁸¹ PeVL 36/2004 vp., s. 3.

¹⁸² Kuluttajansuojalain 1 luvun 4 §.

- Kustannusvastaavuus on keskeisessä asemassa verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuutta koskevassa kokonaisharkinnassa.
- Omaisuuden suoja ei velvoita säätämään alituoton tasausjaksosta taannehtivasti. Ei siis ole perustuslaillista velvollisuutta säätää alituoton tasausjakson pidennyksestä taannehtivasti, jos 12,5 % korvauskatolle ehdotetaan samanaikaisesti voimaantuloa vasta vuoden 2023 lopussa.

6 Asiakaslähtöisiä vaihtoehtoja hinnoittelua koskevan lainsäädännön kehittämiseksi

6.1 Reunaehdot hinnoittelun kohtuullistamiseksi sähköverkon asiakkaille

Kuten edellä esitetystä ilmenee, hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiin liittyvä oikeudellinen tulkinta-aineisto on ohjaavuudeltaan hyvin yleistä ja jättää hinnoittelun kohtuullisuuden arvioimisen monitulkintaiseksi kokonaisuudeksi. Lisäksi muun muassa lain esitöissä hinnoittelun kohtuullisuus on määritelty monin osin kehämäisesti esimerkiksi siten, että kohtuullisuuden kuvataan tarkoittavan tulorahoituksen ja kustannusten kohtuullisuutta, mitä ei voida pitää lakiteknisesti onnistuneena ratkaisuna.¹⁸³ Hinnoittelun kohtuullisuuden määrittely on perustellusti tunnistettu yhdeksi sähkömarkkinalain keskeisistä ongelmakohdista.¹⁸⁴

Koska sähkömarkkinalaissa ei määritellä kohtuullisuutta, sen sisältöä määrittävät vielä yleisemmät reunaehdot. Verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuuden tulkintaa rajoittaa joukko oikeudellisia vaatimuksia, joista keskeisimmät ovat perustuslailliset, energiaoikeudelliset ja EU-oikeudelliset reunaehdot.

Perustuslailliset reunaehdot hinnoittelun kohtuullistamisessa asiakkaille liittyvät omaisuuden suojan laajuuteen. Hintoja voidaan kohtuullistaa sähköverkkopalveluiden asiakkaille vain siinä laajuudessa kuin kohtuullistaminen ei estä verkon omistajan omaisuuden suojan toteutumista yllä luvussa 3 eritellyllä tavalla.

Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan mahdollisuutta määrittää uudelleen verkonhaltijoille sallittua tuottoa asiakkaalle kohtuullisemmalle tasolle. Esitysluonnoksen mukaan saattaisi olla perustuslain omaisuuden suojan kannalta ongelmallista, jos sähkönsiirron ja jakelun kohtuullista hinnoittelua ja kohtuullisen tuoton tasoa siirryttäisiin lainsäädännössä arvioimaan taloustieteen ja rahoitusteorian vakiintuneista opeista poikkeavalla tavalla.¹⁸⁵ Luonnoksessa painotetuilla vakiintuneilla opeilla viitataan erityisesti rahoitusteoriassa ja pääomamarkkinoilla vakiintuneeseen pääomanpainotetun keskikustannuksen malliin (Weighed Average Cost of Capital, WACC), jolla määritellään elinkeinotoiminnan rahoittamisen hinta. Energiaviraston voimassaolevien valvontamenetelmien mukaan kohtuullisen tuottoasteen määrittämisessä käytetään kiinteää pääomarakennetta, jossa korollisen vieraan pääoman paino on 40% ja oman pääoman paino 60%.¹⁸⁶ WACC:ia koskevasta taloustieteellisestä kirjallisuudesta ei ole löydettävissä viitteitä siitä, että oman pääoman ja vieraan pääoman määrittämisessä käytettäisiin kiinteää pääomarakennetta, vaan

¹⁸³ Kaisa Huhta, 'Sähkönsiirron saatavuuden turvaaminen verkkoinfrastruktuurin sääntelyssä', 2 *Defensor Legis* (2016), s. 235-236, s. 246.

¹⁸⁴ TaVM 56/1994 vp, Talousvaliokunnan mietintö n:o 56 hallituksen esityksestä sähkömarkkinalaiksi, s. 3.

¹⁸⁵ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 27.

¹⁸⁶ Energiavirasto, Valvontamenetelmät neljännellä 1.1.2016 –31.12.2019 ja viidennellä 1.1.2020 –31.12.2023 valvontajaksolla, s. 44.

suhdeluvun tulisi määräytyä yrityksen rakenteen, siinä tehtävien ratkaisuiden ja markkinoiden tilanteen mukaan.¹⁸⁷ Taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella vaikuttaa poikkeukselliselta, että WACC lasketaan kiinteitä suhdelukuja hyödyntäen. Tästä syystä ei voida pitää perusteltuna väitettä, että muu kuin WACC olisi ongelmallista perustuslain kannalta, kun nykyinenkin käytäntö poikkeaa siitä, mitä vakiintuneesti pidetään WACC:ille tyypillisenä.

Energiaoikeudelliset reunaehdot hinnoittelun kohtuullistamisessa asiakkaille liittyvät siihen, minkä tasoista ja laatuista palvelua verkkopalvelumaksuilla pitää saada. Vuoden 2013 sähkömarkkinalailla käyttöön otetut toimitusvarmuusvaatimukset maksavat verkon asiakkaille huomattavasti enemmän kuin aiemmat vastaavat laatu- ja kehittämisvelvollisuudet.¹⁸⁸ Verkonhaltijan tulot saavat kattaa muun muassa verkon ylläpidon, käytön ja rakentamisen kohtuulliset kustannukset.¹⁸⁹ Verkonhaltijan hintataso voi olla tavallista korkeampi suurten investointihankkeiden tai paremman palvelutason vuoksi.¹⁹⁰ Verkon omistajalla on kiistaton perustuslaillinen oikeus saada lain asettamien vaatimuksien täyttämistä aiheutuvat kulunsa katettua verkkopalveluiden hinnoilla, mikä väistämättä maksaa asiakkaalle enemmän kuin vaatimattomammat laatuvaatimukset. Toimitusvarmuusvaatimusten täyttämisen siirtymäaikaa onkin asteittain jatkettu kustannusten jaksottamiseksi pidemmälle aikavälille ja siirtymäaikaa ehdotetaan edelleen jatkettavaksi vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa.¹⁹¹ Tätä voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna.

EU-oikeudelliset reunaehdot hinnoittelun kohtuullistamisessa asiakkaille liittyvät toimivallan jakoon Energiaviraston ja lainsäätäjän välillä. Sähkömarkkinadirektiivit edellyttävät, että lainsäätäjä ei määritä hinnoittelun kohtuullisuutta tavalla, joka estäisi Energiavirastolle annettujen tehtävien suorittamista.

Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että EU-säännösten vuoksi olisi ongelmallista säännellä verkkopalveluiden hinnoittelun laskentamenetelmiä yksityiskohtaisesti laissa. Esityksen mukaan tällaisen sääntelyn käyttöönotto johtaisi todennäköisesti rikkomusmenettelyyn Suomea vastaan.¹⁹² On ilmeistä, että EU-oikeus estää verkkopalveluiden hinnoittelun laskentamenetelmien yksityiskohtaisen määrittämisen laissa. Esimerkiksi kiinteää tuotto prosenttia ei voida asettaa laissa EU-oikeuden vaatimusten vuoksi. Energiavirastolle on jätettävä oikeus joko 1) vahvistaa verkkopalvelumaksut, 2) vahvistaa verkkopalvelumaksujen laskentamenetelmät, 3) hyväksyä verkkopalvelumaksut tai 4) hyväksyä verkkopalvelumaksujen laskentamenetelmät.¹⁹³ Jotkut jäsenvaltiot ovat kuitenkin pitäneet itsellään tiettyjä verkkopalvelumaksujen sääntelyyn liittyviä toimivaltuuksia, joita ei ole katsottu EU-oikeuden vastaiseksi.¹⁹⁴ Siten näyttää siltä, että EU-oikeus ei estäisi säätämästä nykyistä velvoittavammin hinnoittelun kohtuullisuuden sisällöstä laissa. Esimerkiksi yleisiä verkkopalvelun hinnoittelun laskentamenetelmien periaatteita olisi mahdollista sisällyttää lakiin tai asetukseen EU-oikeuden sitä estämättä.

¹⁸⁷ Hyvin yleisesti esim. Mark K. Pyles, *Applied Corporate Finance. Questions, problems and making decisions in the real world* (Springer, 2014), s. 241-242; Mario Massari, Gianfranco Gianfrate and Laura Zanetti, *Corporate Valuation: measuring the Value of Companies in Turbulent Times* (Wiley, 2016), s. 156.

¹⁸⁸ Kaisa Huhta, 'Toimitusvarmuus sähkömarkkinasääntelyssä – keppiä ja porkkanaa loppukäyttäjän sähkösaannin turvaamiseksi', 3-4/2016 *Lakimies* (2016), s. 516-538 ja Kaisa Huhta, 'Sähkön saatavuuden turvaaminen verkkoinfrastruktuurin sääntelyssä', 2 *Defensor Legis* (2016), s. 235-236.

¹⁸⁹ HE 20/2013 vp., s. 14.

¹⁹⁰ HE 20/2013 vp., s. 14.

¹⁹¹ HE 50/2017 vp., s. 156-157.

¹⁹² HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 26.

¹⁹³ Euroopan komissio, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy* (2019), s. 89.

¹⁹⁴ Euroopan komissio, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy* (2019), s. 33.

6.2 Mahdollisuudet hinnoittelun kohtuullistamiseksi sähköverkon asiakkaille

Nykyisestä lainsäädännöstä ei voida johtaa yksiselitteistä velvollisuutta muuttaa nykyistä lainsäädäntöä tai tulkintakäytäntöä verkkopalveluiden asiakkaan kannalta suotuisampaan suuntaan. Toisaalta mikään EU-oikeuden tai perustuslain säännöksistä ei myöskään estä verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimuksen vakiintuneen tulkinnan tai lainsäädännön muuttamista verkon asiakkaan kannalta kohtuullisempaan suuntaan. Tällaisia muutoksia voidaan tehdä vain sillä edellytyksellä, että luvussa 3 esitetyt omaisuuden suojaavat ja luvussa 2 esitetyt EU-oikeudelliset perusedellytykset täyttyvät. Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa näitä reunaehtoja on kuitenkin tulkittu ankarammin kuin olisi välttämätöntä.

Lähtökohtaisesti hintoja voidaan kohtuullistaa kolmella tavalla.

Ensinnäkin voidaan muuttaa sääntelyä siten, että sähköverkojen kulukokonaisuus pienenee ja verkkopalvelun tuottaminen muuttuu edullisemmaksi. Käytännössä tämä tarkoittaa toimitusvarmuusvaatimukseen puuttumista.

Toiseksi voidaan muuttaa kohtuullisena pidettävän hinnoittelun määrittelymenetelmää siten, että sähkön siirron ja jakelun tuotto pienenee. Tämä muutos voidaan tehdä joko muuttamalla lainsäädäntöä tai muuttamalla Energiaviraston valvontamenetelmiä. Myös vuoden 2020 hallituksen esitysluonnos perustelee lainsäädännön kehittämisvaihtoehtoja näihin kahteen oletettavaan perustuen.¹⁹⁵

Kolmas tapa kohtuullistaa hintoja on parantaa hinnoittelun kustannusvastaavuutta ja kehittää valvontamenetelmien indikaattoreita. Yleisesti ottaen verkonhaltijoiden mahdollinen kustannustehottomuus voidaan kompensoida korkeammilla hinnoilla, joten monopolihinnoittelun määrittämisessä olisi arvioitava, mikä on yrityksen kustannustaso verrattuna kustannuksiin, joihin yrityksellä olisi tosiasiallinen mahdollisuus.¹⁹⁶ Kaikkia kolmea keinoa voidaan käyttää joko vaihtoehtoisesti tai yhtäaikaisesti.

Lainsäädäntöteknisesti on useita konkreettisia toimia, joilla näitä kolmea kohtuullistamiskeinoa voidaan käyttää. Tässä luvussa arvioidaan toimitusvarmuusvaatimukseen puuttumista kustannusten hillitsemisen keinona, hinnoittelun määrittelymenetelmien muuttamista sekä korotuskaton sääntelyä ja sen muuhun lainsäädäntöön heijastuvien vaikutusten rajoittamista.

Toimitusvarmuusvaatimukseen puuttuminen

Vuonna 2013 voimaan tullut sähkömarkkinalaki asetti verkonhaltijoille vaatimuksen aiempaa korkeammasta toimitusvarmuuden tasosta. Toimitusvarmuuden tason parantaminen kuitenkin nostaa verkonhaltijan toiminnan kustannuksia ja sen seurauksena sähkön verkkopalveluiden hintoja.¹⁹⁷ Koska verkon omistajalla on kiistaton perustuslaillinen oikeus saada lain asettamien vaatimusten täyttämisestä aiheutuvat kulunsa katettua verkkopalveluiden hinnoilla, verkkopalvelun hinnat voivat

¹⁹⁵ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 25.

¹⁹⁶ HE 20/2013 vp., s. 82.

¹⁹⁷ Kaisa Huhta, 'Sähkön saatavuuden turvaaminen verkkoinfrastruktuurin sääntelyssä', 2 *Defensor Legis* (2016), s. 235-236.

nousta runsaastikin näiden toimitusvarmuusvaatimusten täyttämiseksi. Merkittävien kertakorotusten estämiseksi toimitusvarmuusvaatimusten täyttämisen siirtymäaika onkin asteittain jatkettu kustannusten jaksottamiseksi pidemmälle aikavälille.¹⁹⁸ Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan edelleen jatkettavaksi vuonna 2013 asetettujen toimitusvarmuusvaatimusten siirtymäaika, mitä voidaankin pitää perusteltuna energiaoikeudellisten reunaehto- jen varmistamiseksi.¹⁹⁹ Voi olla myös perusteltua arvioida uudelleen, mikä on lopulta keskeytyksettömän sähkösaannin arvo sähköverkon asiakkaalle eli onko toimitusvarmuusvaatimusten taso sellainen, josta asiakkaat ovat lopulta valmiita maksamaan.²⁰⁰ Toisin sanoen, kun toimitusvarmuuden taso oli jo ennen 2013 muutoksia Suomessa kansainvälisesti vertaillen hyvä,²⁰¹ herää perusteltu kysymys siitä, olivatko uudet vaatimukset kokonaisuutena arvioiden ylimitoitettuja. Olisi esimerkiksi perusteltua laajemminkin selvittää, ovatko sähköverkon asiakkaat valmiita maksamaan useampien kymmenien prosenttien hinnankorotuksia, jonka vastikkeena sähkön toimitusten keskeytysten keskimääräinen pituus lyhenee joillakin tunneilla vuodessa.

Hinnoittelun määrittelymenetelmien muuttaminen

Sekä perustuslaki että EU-oikeus mahdollistavat tietyin edellytyksin hinnoittelun määrittelymenetelmiin puuttumisen.

Verkkopalvelumaksujen määrittelyssä olisi mahdollista hyvin yksityiskohtaisestikin määrätä kohtuullisuuden sisällöstä, mutta EU-oikeus edellyttää, että näistä yksityiskohtaisista kriteereistä päättämisen pitää olla delegoitu Energiavirastolle. Tulee siis jatkossakin väistämättä olemaan Energiaviraston vastuulla päättää, miten kohtuullisuuden sisältö laskentatasolla määrittyy. Vaihtoehtoina on, että Energiavirasto voidaan valtuuttaa vahvistamaan verkkopalvelumaksut, vahvistamaan verkkopalvelumaksujen laskentamenetelmät, hyväksymään verkkopalvelumaksut tai hyväksymään verkkopalvelumaksujen laskentamenetelmät.²⁰²

Energiaviraston nykyisen valvontamallin ja tulkintakäytännön kehittämistä verkkopalveluiden asiakkaan kannalta kohtuullisempaan suuntaan puoltaa EU-oikeudessa tapahtuneet viimeaikaiset muutokset. Esimerkiksi verkkopalveluiden hinnoittelun kustannusvastaavuus ja kustannustehokkuus vaatimuksina ovat uudessa sähkömarkkina-asetuksessa aiempaa sääntelyä korostuneemmassa asemassa.²⁰³ Näiden vaatimusten painottaminen nykyisessä tulkintakäytännössä ei edellyttäisi lainsäädäntömuutosta, eikä kaventaisi Energiaviraston toimivaltaa EU-oikeuden vastaisella tavalla. Vastaavia kustannusvastaavuutta korostavia säännöksiä on myös vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivissä, jonka velvoitteet Suomen on implementoitava.²⁰⁴ Kustannusvastaavuuden korostaminen aiempaa velvoittavammalla tavalla tulevassa sääntelyssä ei myöskään kaventaisi Energiaviraston toimivaltaa EU-oikeuden vastaisella tavalla. Kustannusvastaavuuden sisältöön olisi myös mahdollista ottaa kantaa lainsäädännöllä. Lailla voitaisiin esimerkiksi ottaa kantaa siihen, määritetäänkö kustannusvastaavuus laskennallisten

¹⁹⁸ HE 50/2017 vp., s. 156-157.

¹⁹⁹ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 44.

²⁰⁰ Kaisa Huhta, 'Toimitusvarmuus sähkömarkkinasääntelyssä – keppiä ja porkkanaa loppukäyttäjän sähkösaannin turvaamiseksi', 3-4/2016 *Lakimies* (2016), s. 516-538, 136.

²⁰¹ HE 20/2013 vp s. 43 ja TaVM 17/2013 vp s. 5.

²⁰² Euroopan komissio, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy* (2019), s. 89.

²⁰³ Sähkömarkkina-asetuksen 18 artikla ja vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 31 artikla.

²⁰⁴ Esimerkiksi vuoden 2019 sähkömarkkinadirektiivin 31 artikla.

kustannuksien vai toteutuneiden kustannuksien perusteella. Määrittelyssä olisi huomioita EU-oikeuden vaatimukset liittyen kustannusvastaavuuteen.

Verkkopalveluiden hinnoittelun määräytymisen yleisperiaatteista ja huomioon otettavista seikoista olisi mahdollista määrätä myös laissa. Esimerkiksi Itävallan lainsäädäntö asettaa tietyt yleiset menetelmät sähkön verkkopalvelumaksujen laskennalle. Kansallisella sääntelyviranomaisella säilyy toimivalta vahvistaa verkkopalvelumaksut, mutta viranomaisen liikkumavaraa on kavennettu kansallisessa lainsäädännössä asetetuilla yleisillä kriteereillä, jotka mukailevat EU-oikeuden sisältämiä vaatimuksia.²⁰⁵ Jos kriteerit määritetään laissa tai asetuksessa tätä tarkemmalla tasolla, otetaan tietoinen riski siitä, että ratkaisu voi johtaa EU-oikeudelliseen rikkomusmenettelyyn.

Omaisuuksien suoja ei myöskään estä hinnoittelun määräytymismenetelmiin puuttumista. Se rajoittaa sitä, miten matalaksi kohtuullisuuden taso voidaan määrittää, mutta ei esimerkiksi edellytä tietynlaista laskentamenetelmää kohtuullisen tuoton määrittämiseksi. Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa asiaa on arvioitu hieman toisin. Esitysluonnoksen mukaan saattaisi olla perustuslain omaisuuden suojan kannalta ongelmallista, jos sähkön siirron ja jakelun kohtuullista hinnoittelua ja kohtuullisen tuoton tasoa siirryttäisiin lainsäädännössä arvioimaan taloustieteen ja rahoitusteorian vakiintuneista opeista poikkeavalla tavalla.²⁰⁶ Energiaviraston voimassaolevien valvontamenetelmien mukaan kohtuullisen tuottoasteen määrittämisessä käytetään kuitenkin yllä mainittua kiinteää pääomarakennetta, joka ei ole WACC:in vakiintunut ominaispiirre. Ei siten ole johdonmukaista argumentoida WACC:in olevan perustuslain vaatima laskentamenetelmä, kun nykyinenkin valvontakäytäntö ei noudata WACC:ille tyypillisiä tunnuspiirteitä. Omaisuuden suoja edellyttää vain sitä, että verkon omistajalle on turvattava oikeus saada katettua toiminnastaan aiheutuvat kulut ja kohtuullinen tuotto. Omaisuuden suoja säännös tai sitä koskeva vakiintunut tulkintakäytäntö ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten kohtuullinen tuotto määritellään, eikä edellytä kohtuullisuuden sitomista WACC:iin.

Omaisuuksien suoja ei myöskään estäisi uudelleen arvioimasta esimerkiksi verkonhaltijan elinkeinotoimintoihin sisältämän taloudellisen riskiä, joka tunnetusti verkkoyhtiöillä verrattain alhainen. Riskitason uudelleen tarkasteleminen tulisi kuitenkin jättää Energiaviraston toimivaltaan kuuluvaksi.

Korotuskaton sääntely ja sen muuhun lainsäädäntöön heijastuvien vaikutusten rajoittaminen

Sekä omaisuuden suoja, että EU-sääntely asettavat reunaehdot korotuskaton madaltamiselle vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa yksilöidyllä tavalla. Korotuskattoa ei voida asettaa niin matalaksi, että se loukkaisi verkon omistajan kiistatonta oikeutta saada toiminnastaan tuotto, eikä sitä voida asettaa laissa niin yksityiskohtaisesti, että se estäisi Energiavirastoa käyttämästä sille EU-oikeudessa turvattua toimivaltaa.

Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnos arvioi, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö edellyttää, että ennen matalamman korotuskaton säätämistä syntynyt verkonhaltijan alijäämä tulisi rajata matalamman korotuskaton ulkopuolelle.²⁰⁷ Perusteluksi esitetään, että matalampi raja ilman

²⁰⁵ Euroopan komissio, Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy (2019), s. 92-93.

²⁰⁶ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 27.

²⁰⁷ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 30-31.

siirtymäaikaa voisi leikata takautuvasti verkonhaltijan edellisen jakson kohtuullista tuottoa.²⁰⁸ Tämä kanta on perusteltu vain silloin, jos uutta 12,5 % korotuskattoa sovelletaan ilman siirtymäaikaa. Jos kuitenkin sääntelyyn ehdotetaan sisällytettäväksi siirtymäaika matalamman korotuskaton käytölle, perustuslaillista ongelmaa ei ole, eikä alijäämän tasausjakson pidennys taannehtivasti ole välttämätön omaisuuden suojan näkökulmasta.

Korotuskaton madaltamisen tarkoituksena on kohtuullistaa hinnoittelun muutoksia, mutta ei varsinaisesti tehdä hinnoittelusta edullisempää. Korotuskaton madaltaminen ainoastaan jakaa asiakkaan taloudellisen taakan useammalle vuodelle. Verkon asiakkaan kannalta se voi myös johtaa kohtuuttomuutta lisääviin seurauksiin muussa lainsäädännössä, kuten alituoton tasausvelan siirtyminen kiinteistöjen tai yrityskauppojen yhteydessä. Lainsäädännöllä olisi mahdollista puuttua näihin seurauksiin.

Sähkömarkkinalain 57 §:ssä säädetään jakeluverkonhaltijan laskutuksesta. Jakeluverkonhaltijan on esitettävä laskussa jakeluverkkonsa käyttäjälle erittely siitä, miten sähkönjakelun hinta muodostuu. Sähkönjakelun hintaa koskevat tiedot ja arviot on annettava loppukäyttäjälle oikea-aikaisesti ja helposti ymmärrettävässä muodossa.²⁰⁹ Laskun mukana on ilmoitettava loppukäyttäjän todellinen kulutus ja hintatiedot sekä mahdollistettava vertailu edellisen vuoden kulutukseen samana kautena.²¹⁰ Näihin vaatimuksiin olisi mahdollista lisätä tieto loppukäyttäjään kohdistuvasta alijäämävelasta ja sen jaksottumisen arvioidusta kestosta. Verkonhaltijan on nykyisenkin lain mukaan julkaistava verkkopalvelujensa hintatasoa, verkkotoiminnan tehokkuutta, laatua ja kannattavuutta, sähköverkkonsa kehittämistä sekä sähköverkkoonsa liittyviä, sähkömarkkinoiden toimintaa kuvaavia tunnuslukuja.²¹¹ Myös näihin tietoihin olisi mahdollista lisätä tieto alueellisista loppukäyttäjiin kohdistuvasta alijäämävelasta ja sen jaksottumisen arvioidusta kestosta. Tämä tieto olisi ilmaistava niin selkeästi ja ymmärrettävästi, että tavallinen kuluttajakin pystyisi ymmärtämään sen aiheuttaman taloudellisen kuorman. Jos tällainen tieto olisi jaettu loppukäyttäjän kanssa, sen siirtymistä ostajalle yritys- tai kiinteistökaupan yhteydessä voitaisiin arvioida olemassa olevien kiinteistö- ja yrityskauppaa koskevan lainsäädännön mukaan. Esimerkiksi kiinteistökaupassa myyjän on ennen kaupan tekemistä ilmoitettava ostajalle sellaisesta tyypillisesti myydyn kaltaisen kiinteistön käyttöön tai arvoon vaikuttavasta ominaisuudesta, josta myyjä tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää, ja tiedon voidaan olettaa vaikuttaneen kauppaan.²¹² Muussa tapauksessa kiinteistön kaupassa on virhe, jonka perusteella ostaja voi olla oikeutettu hinnanalennukseen tai jopa kaupan purkuun.²¹³ Huomattava alijäämävelka on kiistatta kiinteistön arvoon vaikuttava ominaisuus. Kun alijäämävelkaa koskeva tieto olisi verkon asiakkaan tiedossa, tämän olisi mahdollista jakaa tieto ostajan kanssa ja siten täyttää huolellisen myyjän veloitteensa.

6.3 Tiivistetysti

- Kohtuullisuuden sisältöä rajoittaa joukko oikeudellisia vaatimuksia, joista keskeisimmät ovat perustuslailliset, energiaoikeudelliset ja EU-oikeudelliset reunaehdot.
- Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa näitä reunaehtoja on tulkittu ankarammin kuin olisi välttämätöntä.

²⁰⁸ HE_SML ym 2020 V2 09012020 lausuntokierros, s. 30-31.

²⁰⁹ Sähkömarkkinalain 57 § ja HE 20/2013 vp., s. 13 ja 104-105.

²¹⁰ Sähkömarkkinalain 57 §.

²¹¹ Sähkömarkkinalain 27 §.

²¹² Maakaaren (540/1995) 2 luvun 17 §.

²¹³ Maakaaren 2 luvun 31 § ja 33 §.

- Nykyinen lainsäädäntö ei estä verkkopalveluiden kohtuullisuusvaatimuksen vakiintuneen tulkinnan tai lainsäädännön muuttamista verkon asiakkaan kannalta suotuisampaan suuntaan.
- Kohtuullisuusvaatimuksen vakiintuneen tulkinnan tai lainsäädännön muuttaminen on mahdollista kahdella tavalla
 - Energiavirasto voi oma-aloitteisesti muuttaa valvontamenetelmiään ilman lainsäädäntömuutosta.
 - Lainsäätäjä voi muuttaa sähkömarkkinasäätelyä uudella hallituksen esityksellä tai muokkaamalla vuoden 2020 hallituksen esitysluonnosta.
- Lainsäädäntöä voidaan muuttaa sähköverkon asiakkaan kannalta suotuisampaan suuntaan vain sillä edellytyksellä, että luvussa 3 esitetyt omaisuuden suojaa turvaavat ja luvussa 2 esitetyt EU-oikeudelliset perusedellytykset täyttyvät.
 - EU-oikeus ei estä säättämistä nykyistä velvoittavammin hinnoittelun kohtuullisuuden sisällöstä laissa. Esimerkiksi yleisiä verkkopalvelun hinnoittelun periaatteita olisi mahdollista sisällyttää lakiin tai asetukseen EU-oikeuden sitä estämättä.
 - Omaisuuden suoja ei estä hinnoittelun määräytymismenetelmiin puuttumista. Omaisuuden suoja rajoittaa sitä, miten matalaksi kohtuullisuuden taso voidaan määrittää, mutta ei esimerkiksi edellytä tietynlaista laskentamenetelmää kohtuullisen tuoton määrittämiseksi.
- Nykyisen säätelyn tai tulkintakäytännön kehittäminen asiakkaan kannalta kohtuullisempaan suuntaan olisi mahdollista seuraavin keinoin:
 - Korotuskattoa sääntelemällä ja sen muuhun lainsäädäntöön heijastuvia vaikutuksia rajoittamalla.
 - Hinnoittelun määrittelymenetelmiä muuttamalla.
 - Toimitusvarmuusvaatimuksiin puuttumalla.

7 Johtopäätökset

Verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusvaatimus on sisällytetty sekä sähkömarkkinalainsäädännön tavoitetasolle, että yksittäisiin säännöksiin. Kohtuullisuusvaatimuksen sisällön määrittely on tunnustettu yhdeksi sähkömarkkinasäätelyn keskeisistä ongelmakohtista.

Sähkömarkkinalakia ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksen keskeiseksi tavoitteeksi mainitaan sähköjakelun hintojen nousun hillitseminen. Tosiasiassa vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksen muutosehdotukset eivät varsinaisesti estä hintojen nousua, vaan ainoastaan jakavat hintojen noususta aiheutuvan taloudellisen taakan pidemmälle aikavälille. Hallituksen esitysluonnoksessa ei täsmennetä kohtuullisuusvaatimuksen sisältöä.

Suomen sähkömarkkinalain verkkopalveluiden hinnoittelun kohtuullisuusharkinta on luonteeltaan kokonaisuutena, jolla tavoitellaan kohtuullisuutta paitsi verkon asiakkaalle, myös verkonhaltijoille. Kohtuullisuuden sisältöä rajoittaa joukko oikeudellisia vaatimuksia, joista keskeisimmät ovat perustuslailliset, energiaoikeudelliset ja EU-oikeudelliset reunaehdot. Vuoden 2020 hallituksen esitysluonnoksessa näitä reunaehtoja on tulkittu ankarammin kuin olisi välttämätöntä. EU-oikeuden vaatimukset tai perustuslaki eivät estä verkkopalveluiden kohtuullisuusvaatimuksen vakiintuneen tulkinnan tai lainsäädännön muuttamista verkon asiakkaan kannalta suotuisampaan suuntaan.

Kohtuullisuusvaatimuksen vakiintuneen tulkinnan tai lainsäädännön muuttaminen olisi mahdollista kahdella tavalla. Joko Energiavirasto voi oma-aloitteisesti muuttaa valvontamenetelmiään ilman lainsäädäntömuutosta tai lainsäätävä voi muuttaa sähkömarkkinasääntelyä. Näitä muutoksia olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi korotuskaton sääntelyssä ja sen muuhun lainsäädäntöön heijastuvien vaikutusten rajoittamisessa sekä puuttamalla hinnoittelun määrittelymenetelmiin ja toimitusvarmuusvaatimuksiin. Lainsäädäntöä voitaisiin muuttaa sähköverkon asiakkaan kannalta suotuisampaan suuntaan vain sillä edellytyksellä, että luvussa 3 esitetyt omaisuuden suoja turvaavat ja luvussa 2 esitetyt EU-oikeudelliset perusedellytykset täyttyvät.