

17.2.2017

Dnrot 458/4/16, 566/4/16, 617/4/16, 939/4/16, EOAK/941/2016, EOAK/1150/2016, EOAK/1225/2016, EOAK/1603/2016 ja EOAK/1804/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

ENERGIIVIRASTON MENETTELY SÄHKÖNSIIRTOHINTOJEN KOROTUKSISSA

1

KANTELUT

1) 458/4/16

A arvostelee Energiaviraston ja sähkönsiirtohintoihin vaikuttaneiden poliittisten päättäjien ja virkamiesten menettelyä. Kantelijan mielestä Energiaviraston kohtuullisen tuottoasteen nosto vuodelle 2016 oli perusteeton, koska se ei heijastanut markkinaolosuhteita. Kantelijan mielestä päätöksenteko ei Energiavirastossa ollut puolueetonta eikä asiakkaiden näkemyksiä huomioitu. Valvontamenettelyiden kehittämisessä oli yhteiskunnan yleinen etu sivuutettu. Kantelijan mielestä Energiavirasto rikkoi valvontavastuutaan, kun se puuttui hinnankorotuksiin vain neljän vuoden välein. Kantelijan mielestä asiassa rikottiin syrjimättömyyden kieltoa, kun samoissa olosuhteissa peritään hyvin erilaisia hintoja. Kantelija kertoi, että hänen tapauksessaan sähkönsiirtohintana oli 40 prosenttia suurempi kuin lähietäisyydellä toisen sähkönsiirtoyhtiön alueella perittävä hinta.

2) 566/4/16

B totesi kantelussaan, että Caruna Oy:n suuri sähkönsiirtohintojen kertakorotus oli lainsäätäjän tahdon vastainen ja näin ollen lain hengen vastainen. Talousvaliokunta oli sähkömarkkinalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä edellyttänyt hintojen alueellisen kehityksen seuranta- ja raportointia työ- ja elinkeinoministeriölle, jos alueellisessa kehityksessä havaitaan kohtuuton vääristymä. Talousvaliokunta oli edellyttänyt, että valtioneuvoston on ryhdyttävä toimenpiteisiin tällaisessa tilanteessa. Näin ollen kantelija katsoi, että Energiaviraston on suojattava kuluttajan asemaa kuluttaja-asiamiehen ohella seuraamalla hintojen eriytymistä. Kantelija pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Energiavirasto toiminut asiassa lainmukaisesti.

3) 617/4/16

C tiedustelee, onko Energiavirasto laiminlyönyt valvoa hinnoittelun kohtuullisuutta. Kantelijan mielestä Energiavirasto määrittäi sähkönsiirron hinnan rajat puutteellisin ja hatarin perustein ja epä johdonmukaisia parametrejä käyttäen Energiaviraston aikaisempaan linjaan nähden. Päätös kohtuullisista enimmäistuotoista rikkoi hallintolain 45 §:n velvollisuutta ilmoittaa niistä seikoista ja selvityksistä, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Päätöksestä ei myöskään ilmennyt syytä, miksi aikaisemmin käytetty vaihtoehtoiskustannusten mukainen tuotto ei ollut riittävä sähkönsiirtoyhtiöille velvoitteiden täyttämiseksi. Toiminta loukkasi luottamuksen suojan periaatetta.

4) 939/4/16

D ja E esittävät Caruna Oy:lle ja oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä, että Energiaviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi tullut valvoa, että yhtiö ei käytä

monopoliasemaansa väärin ja peri ylihintaa asiakkailta. Kantelijat arvostelivat lisäkirjeessään kuluttaja-asiamiehen menettelyä, kun hän ei ollut ajanut ryhmäkannetta asiassa eikä neuvotteluissakaan puuttunut sähkönsiirtohintoihin, vaan ainoastaan perusmaksuihin.

5) EOAK/941/2016

F arvostelee sitä, että Energiaviraston päätöksessä Caruna Oy:n sallitaan kasvattaa liikevaihtoaan siten, että se voi tehdä sähkönsiirtojen investoinnit suoraan tulorahoituksesta, vaikka kulujen pitäisi kantelijan mukaan määräytyä poistojen mukaisesti. Kantelija arvostelee sitä, ettei laskelmallista siirtoyhtiöiden toiminnan takaamiseen laadittua kaavaa ole julkaistu.

6) EOAK/1150/2016

G arvostelee Energiaviraston menettelyä kohtuullisen enimmäistuoton määrittämisessä. Kantelijan mielestä Energiavirasto on laskutavan muutoksen kautta sallinut yhtiölle neljä prosenttia lisätuottoa eli sallitun pääoman tuotto on kolminkertaistunut.

7) EOAK/1225/2016

H arvostelee Fortumin sähkönsiirtoverkon myyntiä Caruna Oy:lle.

8) EOAK/1603/2016

J arvostelee kuluttaja-asiamiehen menettelyä hänen väittäessään, että sähkönsiirron vuosittaiset kustannusten nousut jäävät keskimäärän alle 15 prosentin. Kantelijan mielestä tämä ei pitänyt paikkansa.

9) EOAK/1804/2016

A arvostelee toisessa kantelukirjoituksessaan kuluttaja-asiamiehen menettelyä. Hänen mukaansa kuluttaja-asiamies oli menetellyt asiantuntemattomasti hyväksyessään hinnankorotukset ja jättäessään asiakkaiden perustuslailliset oikeudet huomioitta. Kuluttaja-asiamiehen toiminnan asianmukaisuus ja tasapuolisuus oli selvitettävä ja kuluttaja-asiamies velvoitettava tutkimaan hinnankorotuksen kohtuullisuus uudestaan.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Yleistä

Kantelut koskevat Energiaviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuviranomaisen ja kuluttaja-asiamiehen menettelyä Caruna Oy:n 1.3.2016 lukien toteutuvaksi ilmoitettujen sähkönsiirtomaksujen hinnankorotusten valvonnan yhteydessä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulainsäädännön valvontaan liittyvien tehtävien laiminlyöntiä koskevien väitteiden osalta totean, että sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013, jäljempänä valvontalain) 32 §:n mukaan, jos Energiaviraston käsiteltävänä oleva asia koskee menettelyä, joka saattaa rikkoa kiellettyjä kilpailun rajoituksia koskevia kilpailulain säännöksiä, energiamarkkinavirasto voi siirtää asian kilpailun rajoituksia

koskevilta osin Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi. Hallituksen esityksen, joka koski sähkön markkinalain ja valvontalain muutosta (HE 20/2013 vp) asianomaista pykälää koskevissa perusteluissa todetaan

”Verkonhaltijat ovat lähes aina määräävässä markkina-asemassa olevia yrityksiä --- Näiltä osin sähkömarkkinalain ja kilpailulain sekä maakaasumarkkinalain ja kilpailulain soveltamisalat saattavat mennä päällekkäin. Tarkoituksenmukaista olisi, että samasta asiasta tehtäisiin vain yksi ratkaisu. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan, että Energiamarkkinavirasto voisi siirtää kilpailun rajoituksia koskevat asiat käsiteltäväksi kilpailulain mukaisesti. Vastaavasti myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi siirtää selkeät sähkönmarkkinalain ja maakaasumarkkinalain erityissäännöksiin piiriin kuuluvat asiat Energiamarkkinavirastolle.”

Näin ollen, kun asiaa on tutkittu Energiavirastossa jäljempänä selostetulla tavalla, ei minulla ole kanteluissa esitetyn perusteella aihetta tutkia Kilpailu- ja kuluttajaviraston menettelyä kilpailulainsäädännön valvonnassa.

Kuluttaja-asiamiehen tehtävistä sähkösopimuksen ehtojen lainmukaisuuden valvonnasta kuluttajansuojan kannalta säädetään sähkömarkkinalain 106 §:ssä. Sopimuksen sisältöä ja sopimusmenettelyä koskevat pakottavat säännökset ovat lain 13 luvussa.

Elinkeinonharjoittaja ei saa kuluttajansuojalain 3 luvun 1 §:n mukaan käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kuluttajahyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajan kannalta kohtuuttomana. 3 luvun 2 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja voidaan, jos se on kuluttajansuojan kannalta tarpeellista, kieltää jatkamasta 1 §:n 1 momentin vastaisen sopimusehdon käyttämistä taikka uudistamista sellaisen tai siihen rinnastettavan sopimusehdon käyttämistä. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, jos tässä laissa tarkoitettun sopimuksen ehto on kuluttajan kannalta kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ehtoa voidaan sovitella tai jättää se huomioon ottamatta. Sopimuksen ehtona pidetään myös vastikkeen määrää koskevaa sitoumusta. Kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon sopimuksen koko sisältö, osapuolten asema, sopimusta tehtäessä vallinneet olot ja, jollei 2 §:stä muuta johdu, olojen muuttuminen sekä muut seikat.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetusta laissa (661/2012) säädetään kuluttaja-asiamiehen käytössä olevista pakkokeinoista. Lain 9 §:n mukaan havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen, kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä saamaan elinkeinonharjoittajan vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Tarvittaessa kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lain 10 §:ssä säädetään kuluttaja-asiamiehen antamasta kiellosta. Lain 14 §:ssä säädetään ryhmävalituksesta. Kuluttaja-asiamies voi omasta aloitteestaan saattaa kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi ryhmävalituksena riita-asian, joka kuuluu lautakunnan toimivaltaan ja voidaan käsitellä ryhmävalituksena siten kuin kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007) säädetään. Lain 15 §:n mukaan kuluttaja-asiamies voi panna vireille ryhmäkanteen siten, kuin ryhmäkannelaissa (444/2007) tarkemmin säädetään.

Kuluttaja-asiamiehellä on harkintavaltaa sen suhteen, mihin toimenpiteeseen se ryhtyy valvontavaltaansa kuuluvassa asiassa. Kuluttaja-asiamies on Kilpailu- ja kuluttajaviraston kotisivuilla olevan tiedotteen mukaan neuvotellut Caruna Oy:n kanssa ja neuvottelujen lopputuloksena Caruna Oy:n ilmoittamat korotukset eivät tulleet voimaan 1.3.2016 täysimääräisinä, vaan Caruna Oy alensi sähkönsiirron kiinteitä perusmaksuja 25 prosentilla helmikuun 2017 loppuun saakka. Kuluttaja-asiamiehen tiedotteessa todetaan, että

ryhmäkanteen nostamiselle ei enää ole tarvetta. Tiedotteessa todetaan myös seuraavaa: ”Muutoksen ansiosta sähkönsiirron vuosittainen kustannusten nousu jää asiakkaan sähkönkulutuksesta riippuen keskimäärin alle 15 prosentin sähkönsiirto-osuuden verollisesta loppusummasta”. Tiedotteeseen, joka on päivätty 18.2.2016, on liitetty verollisten sähkönsiirtokustannusten nousua koskeva Caruna Oy:n laatima selvitys asiakasryhmittäin. Esityksessä on selvitetty hinnankorotusta kolmessa eri asiakastyypissä. Taulukossa todetaan, että luvat kuvastavat asiakasryhmien keskimääräistä vuosittaista muutosta verollisiin sähkönjakelukustannuksiin. ”Tässä kuvatut asiakasryhmät edustavat noin 80 prosenttia Carunan asiakkaista.” ”Vuoden 2015 kustannukset eivät sisällä Caruna Espoo Oy:n osalta vuosialennusta, joka annettiin sallitun tuoton tasaamiseksi.”

Kuluttaja-asiamies on tiedotteessaan kertonut yksittäisen kuluttajan mahdollisuudesta saattaa asia kuluttajariitalautakunnan tai tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kuluttajariitalautakunta on linjannut korotusten kohtuullisuutta täysistuntokäsittelyssä antamissaan ratkaisuissa. Asiaa koskevassa tiedotteessa todetaan muun muassa, että lautakunnan mukaan korotuksia arvioitaessa pitää ottaa huomioon sekä korotuksen prosentuaalinen että euromääräinen vaikutus siirtohintaan. Lautakunta ratkaisi tapauksia, joissa kuluttajat asuivat joko omakotitaloissa, kerrostaloissa tai rivitaloissa ja sähkönkulutusmäärät vaihtelivat suurestikin. Ratkaistuissa tapauksissa ei suositettu korotuksen kohtuullistamista. Lautakunta arvioi kuluttaja-asiamiehen ja Carunan neuvottelutulosta mukailen, että enintään 15 prosentin vuosittainen korotus ei ole kuluttajan kannalta yleensä kohtuuton. Korotuksen määrästä lautakunta totesi, että jos se on alle 150 euroa vuodessa, se ei ole pääsääntöisesti kohtuuton, vaikka 15 prosentin raja ylittyisikin. Aiemmassa ratkaisukäytännössä esimerkiksi vesimaksujen korotusten osalta lautakunta on todennut, ettei suurtakaan vuosittaista prosenttikorotusta voida välttämättä pitää kohtuuttomana, jos korotuksen euromäärä ei ole samalla merkittävää. Kuluttajariitalautakunnassa on sieltä saadun tiedon mukaan edelleen vireillä hinnankorotuksia koskevia valituksia. Kuluttajariitalautakunnasta saadun tiedon mukaan sen käsittelemissä tapauksissa ei suositeltu korotusten kohtuullistamista.

Katson, että kanteluissa ei ole esitetty mitään sellaista, jonka perusteella minulla olisi aihetta tutkia hänen menettelyään ryhmäkanteen nostamisen oikeellisuutta koskevassa harkinnassaan.

3.2

Energiaviraston menettely

Kantelut liittyvät Energiaviraston harjoittamaan valvontaan, joka perustuu sähkönjakeluverkon haltijoita koskeviin 4. ja 5. valvontajakson vuosilta 2016–2019 ja 2020–2023 vahvistuspäätöksiin sekä Energiaviraston menettelyyn hinnankorotusten kohtuullisuuden arvioinnissa.

3.2.1

Viraston toimivallasta

Energiavirasto toimii sähkömarkkinalaissa (588/2013), laissa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) ja Energiavirastosta annetussa laissa (870/2013) tarkoitettuna riippumattomana sähkömarkkinaviranomaisena valvoen ja seuraten sähkö- ja maakaasumarkkinoita sekä edistäen sähkömarkkinoiden ja maakaasumarkkinoiden toimivuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä on lain täytäntöönpanon yleinen ohjaus ja seuranta.

Energiavirasto tutkii sähköyhtiöiden toimintaa siltä osin kuin siinä on kysymys sähkömarkkina-laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä tai määräyksissä säädettyistä seikoista. Poikkeuksena on sähkömarkkinalain 13 luku, jonka osalta kuluttaja-asiamies valvoo sähkösopimusten ehtojen lainmukaisuutta kuluttajasuojan kannalta.

Energiaviraston tehtävistä säädetään tarkemmin valvontalain 6 §:ssä. Sen mukaan Euroopan unionin sähkö- ja maakaasualaa koskevassa lainsäädännössä tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena toimiessaan Energiaviraston tehtävänä on muun muassa vahvistaa tässä laissa säädetyn menettelyn mukaisesti sähkö- ja maakaasuverkkojen haltijoille siirron ja jakelun hinnoittelua koskevat menetelmät (1 kohta), varmistaa, että sähkö- ja maakaasuverkkojen haltijat sekä muut sähkö- ja maakaasualan yritykset noudattavat kansallisesta ja unionin lainsäädännöstä johtuvia velvollisuuksiaan ja päättää toimivaltansa mukaisesti tarvittavista ja oikeasuhteisista toimenpiteistä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden kilpailun edistämiseksi ja markkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi (2 kohta) sekä osaltaan varmistaa sähkö- ja maakaasumarkkinoihin kohdistuvien kuluttajatoimenpiteiden tehokkuus ja täytäntöönpano (13 kohta).

Hallituksen esityksessä (HE 20/2013 vp) todetaan yleisperusteluissa seuraavaa:

”Sähkömarkkinalain tavoitteena on varmistaa edellytykset tehokkaasti toimiville sähkömarkkinoille siten, että kohtuuhintaisen ja riittävän hyvälaatuisen sähkön saanti voidaan turvata. Laissa säännellään sähkön laatua toisaalta verkonhaltijan yleisten velvoitteiden kautta, toisaalta verkonhaltijan ja tämän asiakkaan välisen sopimussuhteen sääntelyn kautta. Verkonhaltijan yleisten velvoitteiden kautta tapahtuvaan sääntelyyn sisältyvät säännökset verkon kehittämisvelvollisuudesta sekä verkkopalvelujen hinnoittelusta. Verkonhaltijan ja tämän asiakkaan välisen sopimussuhteen kautta tapahtuvaan sähkön laadun sääntelyyn puolestaan sisältyvät sähköntoimituksen virhettä sekä pitkäkestoisia toimituskeskeytyksiä koskevat säännökset.

Energiamarkkinaviraston toimivalta sähkö- ja maakaasumarkkinaviranomaisena sisältää sekä etukäteistä että jälkikäteistä toimivaltaa. Energiamarkkinaviraston toimivalta on keskeisissä verkkovalvonta-asioissa etukäteistä. Energiamarkkinavirasto vahvistaa yhtiökohtaisilla päätöksillä kaikille sähkö- ja maakaasuverkonhaltijoille sekä järjestelmävastuuseen määrätulle kantaverkonhaltijalle ja maakaasun siirtoverkonhaltijalle noudatettavaksi keskeisimpien palveluiden ehdot ja palveluiden hinnoittelua koskevat menetelmät ennen niiden käyttöönottamista. Ennalta vahvistettavia ehtoja ja menetelmiä ovat 1) menetelmät verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton ja siirtopalvelusta perittävien maksujen määrittämiseksi, 2) verkonhaltijan siirtopalvelun ehdot, 3) verkonhaltijan liittämispalvelun ehdot ja menetelmät liittamisestä perittävien maksujen määrittämiseksi sekä 4) järjestelmävastuun piiriin kuuluvien palveluiden ehdot ja menetelmät palveluista perittävien maksujen määrittämiseksi. Vahvistuspäätöksen tulee perustua sähkö- ja maakaasumarkkina-laissa sekä sähkökauppa-asetuksessa säädettyihin aineellisoikeudellisiin perusteisiin.

Siirtopalvelujen hinnoittelua koskeva vahvistuspäätös annetaan neljän vuoden pituisen valvontajakson ajaksi, jona aikana verkkohinnoittelun tulee olla kokonaisuudessaan kohtuullista. Yksittäisenä vuotena tästä voi olla poikkeamia. Valvontajakson päätyttyä Energiamarkkinavirasto antaa päätöksen, jossa arvioidaan onko hinnoittelu ollut säännösten mukaista. Valvontajakson päätyttyä verkonhaltijan tulee Energiamarkkinaviraston päätöksen perusteella palauttaa mahdollinen ylituotto siirtopalvelujen hintoja alentamalla asiakkaille. Merkittävässä ylitystapauksessa verkonhaltija maksaa palautettavalle määrälle koron koko sen valvontajakson ajalta, jonka kuluessa tämä ylituotto on kertynyt. Mikäli verkkotoiminnan tuotto alittaa hyväksyttävänä pidettävän tason, voi verkonhaltija vastaavasti kerätä alitusta vastaavan määrän korkeampina siirtopalvelumaksuina seuraavan valvontajakson kuluessa.

Varsinaisissa valvonta-asioissa Energiamarkkinaviraston toimivalta on jälkikäteistä ja tapauskohtaista. Energiamarkkinaviraston on veloitettava lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä rikkonut taho korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Valvottavien toiminnan ohjaaminen tapahtuu tällöin yksittäistapauksissa jälkikäteen annettavien ratkaisujen kautta. Virasto voi valvontapäätöksessään tarvittaessa määrätä myös nimenomaisia korjaavia toimenpiteitä sekä määrätä palauttamaan asiakkaalle sellaisia säännösten vastaisesti perittyjä maksuja, joiden valvonta ei perustu valvontajaksoon.

3.2.2

Valvonnan kohde

Valvontalain tavoitteesta on säädetty sen 1 §:ssä. Pykälän mukaan sähkö- ja maakaasumarkkinoiden seurannan tavoitteena on sähkön ja maakaasun hyvän toimitusvarmuuden, kilpailukykyisen hinnan ja kohtuullisten palveluperiaatteiden turvaamiseksi energian käyttäjille edistää tehokkaasti, varmasti ja ympäristön kannalta kestävästi toimivia kansallisia ja alueellisia sähkö- ja maakaasumarkkinoita sekä Euroopan unionin sähkön ja maakaasun sisämarkkinoita.

Valvontalain 10 §:ssä säädetään Energiaviraston vahvistamista ehdoista ja menetelmistä. Energiaviraston tulee päätöksellään (vahvistuspäätös) vahvistaa verkon haltijan, järjestelmävastaavan, kantaverkon haltijan ja järjestelmävastaavan siirtoverkon haltijan sekä nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksen haltijan noudatettavaksi seuraavat palvelut ja ehdot ja palveluiden hinnoittelua koskevat menetelmät ennen niiden käyttöön ottamista:

10 § (30.12.2014/1432)

Energiaviraston vahvistamat ehdot ja menetelmät

Energiaviraston tulee päätöksellään (vahvistuspäätös) vahvistaa verkonhaltijan, järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan sekä nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksen haltijan noudatettaviksi seuraavat palvelujen ehdot ja palvelujen hinnoittelua koskevat menetelmät ennen niiden käyttöönottamista:

- 1) menetelmät verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton ja siirtopalvelusta perittävien maksujen määrittämiseksi valvontajakson aikana;
- 2) ehdot, edellytykset ja tariffit, jotka koskevat oikeutta käyttää nesteytetyn maakaasun käsittelylaitteistoja;
- 3) verkonhaltijan siirtopalvelun ehdot;
- 4) verkonhaltijan liittämispalvelun ehdot ja menetelmät liittamisestä perittävien maksujen määrittämiseksi;
- 5) ylikuormituksen hallintaa ja siirtokapasiteetin jakamista kantaverkossa ja siirtoverkossa koskevat ehdot sekä menetelmät ylikuormituksesta perittävien maksujen määrittämiseksi ja menetelmät ylikuormituksen hallinnasta saatujen tulojen käyttämiseksi;
- 6) järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ja järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan järjestelmävastuun piiriin kuuluvien palvelujen ehdot sekä menetelmät palveluista perittävien maksujen määrittämiseksi;
- 7) menetelmät järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan sähkökaupan ja taseselvityksen edellyttämän tiedonvaihdon kehittämistehtävästä perimien maksujen määrittämiseksi.

Hinnoittelussa noudatettavien menetelmien vahvistamista koskevassa päätöksessä voidaan määrätä:

- 1) verkkotoimintaan tai palveluun sidotun pääoman arvostusperiaatteista;
- 2) verkkotoimintaan tai palveluun sidotulle pääomalle taikka palvelulle hyväksyttävän tuoton määrittämistavasta;
- 3) verkkotoiminnan tai palvelun tuloksen määrittämistavasta sekä sen edellyttämästä tuloslaskelman ja taseen oikaisusta;
- 4) verkkotoiminnan tehostamiseen, markkinoiden yhdentymisen edistämiseen, verkon varmuuden parantamiseen sekä näihin liittyvän tutkimustoiminnan edistämiseen, verkon kehittämiseen ja verkon käyttäjien energiatehokkuutta parantavia toimenpiteitä edistävien järjestelmäpalvelujen saataville asettamiseen kannustavista tavoitteista ja niiden määrittämistavasta sekä menetelmistä, joilla tavoitteita sovelletaan hinnoittelussa;
- 5) hinnoittelurakenteen määrittämistavasta, jos määrittämistapa on tarpeen verkkoon pääsyn toteuttamiseksi tai Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen täytäntöön panemiseksi taikka jos määrittämistapa liittyy järjestelmävastuun piiriin kuuluvien palvelujen hinnoitteluun.

Sähköverkonhaltijaan kohdistuva vahvistuspäätös ei saa estää verkonhaltijaa asettamasta järjestäytyneillä sähkömarkkinoilla saataville järjestelmäpalveluja kysynnänohjaustoimenpiteitä, kysynnänhallintaa tai hajautettua tuotantoa varten.

Vahvistuspäätös, jossa määrätään 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista menetelmistä, on voimassa kahden toisiaan seuraavan neljän vuoden pituisen valvontajakson ajan. Jos verkonhaltija on aloittanut toimintansa muihin verkonhaltijoihin sovellettavan valvontajakson ollessa kesken, on 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu vahvistuspäätös kuitenkin voimassa kyseisen valvontajakson loppuun. Vahvistuspäätös, jossa määrätään 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuista ehdoista, edellytyksistä ja tariffeista, on voimassa Energiaviraston määräämän enintään kahden vuoden pituisen ajan. Muut 1 momentissa tarkoitetut päätökset ovat voimassa toistaiseksi tai, jos erityistä syytä on, päätöksessä määrätyn määräajan.

Energiaviraston tulee valvontalain 14 §:n mukaisesti valvontalain 10 §:ssä tarkoitetun valvontajakson päätyttyä antamallaan päätöksellä velvoittaa verkonhaltijan alentamaan pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen menetelmien perusteella määritettyjä siirtopalvelumaksujaan päätöksen kohteena olevaa valvontajaksoa seuraavan valvontajakson aikana sillä määrällä, jolla verkkotoiminnan tuotto on päättyneen valvontajakson kuluessa ylittänyt kohtuullisen tuoton määrän, taikka oikeuttaa verkonhaltijaa korottamaan siirtopalvelumaksujaan päätöksen kohteena olevaa valvontajaksoa seuraavan valvontajakson aikana sillä määrällä, jolla verkkotoiminnan tuotto on päättyneen valvontajakson kuluessa alittanut kohtuullisen tuoton määrän. Valvonnan perustuminen valvontajaksoihin ja valvontapäätöksen antaminen perustuvat siis lainsäädännön velvoituksiin. Hallituksen esityksessä HE 20/2013 vp 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa:

Verkkohinnoittelun tulisi täyttää niiden mukaiset vaatimukset koko valvontajakson aikana, mutta yksittäisinä vuosina niistä voisi olla poikkeamia. Valvontajaksoon perustuva tarkastelu mahdollistaisi verkonhaltijalle pitkäjännitteisemmät suunnittelu- ja toimintamahdollisuudet muun muassa investointien toteuttamiselle sekä antaisi paremmat mahdollisuudet huomioida toiminnassa säätilan vaihteluiden aiheuttamat vuotuiset eroavuudet. Arviointi tehtäisiin ja valvontapäätös annettaisiin kultakin valvontajaksolta erikseen, vaikka vahvistuspäätös olisikin ehdotuksen mukaan voimassa kahden peräkkäisen valvontajakson ajan.

Sähkömarkkinalain 24 §:ssä säädetään verkkopalveluiden myyntiehtoja ja hinnoittelua koskevia sopimusehtoja määrättäessä huomioon otettavista tekijöistä. Verkkopalveluiden myyntihintojen ja ehtojen sekä niiden määräytymisperusteiden on oltava tasapuolisia ja syrjimättömiä kaikille verkon käyttäjille. Niistä saa poiketa vain erityisistä syistä. Kuluttajille suunnatut myyntiehdot on lisäksi esitettävä selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla, eikä niihin saa sisältyä sopimusten ulkopuolisia esteitä kuluttajien oikeuksien toteutumiselle. 2 momentin mukaan verkkopalveluiden hinnoittelun on oltava kokonaisuutena arvioiden kohtuullista. Verkkopalveluiden hinnoitteluissa ei saa olla perusteettomia tai sähkökaupan kilpailua ilmeisesti rajoittavia ehtoja. Siinä on kuitenkin otettava huomioon sähköjärjestelmän toimintavarmuus ja tehokkuus sekä kustannukset ja hyödyt, jotka aiheutuvat voimalaitoksen liittamisestä verkkoon.

Edellä mainittujen säännösten perusteella Energiavirasto valvoo hinnoittelua kokonaisuutena, kun arviointikriteerinä käytetään hinnoittelun kohtuullisuutta. Samalla se valvoo muitakin sähkömarkkinalaissa myyntiehdoille säädettyjä edellytyksiä. Kuluttaja-asiamies sen sijaan valvoo sähkösopimuksia koskevia säännöksiä sähkömarkkinalain 84–105 §:issä sopimukseen liittyviä pakottavia säännöksiä kuluttajasuojan kannalta.

Energiaviraston toimivalta sähköyhtiöiden valvonnassa on tässä asiassa etukäteispainoiteista. Sille on jätetty laaja harkintavalta valvontatoimenpiteiden kehittämisessä sekä soveltamisessa. Näin myös korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan (KHO 2010:86), jossa todetaan, että sähkömarkkinalaissa oli jätetty valvovalle viranomaiselle laaja harkintavalta hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiperusteiden kehittämisessä. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella ei ollut mahdollista todeta, kumpi laskentamenetelmistä tuotti kustannuksen laskennan kannalta oikeamman ja siten hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnin kannalta paremman lopputuloksen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös liittyi kaudelle 2008–2011 vahvistettuun päätökseen. Todettakoon, että markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys kustannusten laskennan kannalta sovellettavien laskentamenetelmien oikeellisuudesta on tutkittu useassa asiassa, tosin koskien aikaisempia valvontajaksoja kuin mistä nyt on kysymys.

3.2.3

Kohtuullisen tuottoasteen määrittämisestä ja sähkönjakelun hinnan määräytymisen perusteista

Energiavirasto ei ole toimivaltainen tutkimaan verkonhaltijan yksittäisiä siirtohintojen korotuksia eikä sähkömarkkinalaissa säädetä, kuinka paljon ja kuinka usein jakeluverkonhaltija voi sähkönsiirtohintoja muuttaa. Mitä tulee yksittäisiin valvontamenetelmiin liittyviin väitteisiin, viitataan Energiaviraston selvityksessä esitettyyn ja totean, kuten edeltä ilmenee, että myös korkein hallinto-oikeus on päätöksissään todennut, että ei voida yksiselitteisesti todeta eri laskentamenetelmien tuottaneen kustannuksen laskennan kannalta oikeamman ja siten hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnin kannalta paremman lopputuloksen.

Energiaviraston selvityksestä myös ilmenee se, että sähkönsiirtoyhtiöt, joita tällä hetkellä on yhteensä 80, eroavat merkittävästi omistajapohjaltaan ja kooltaan toisistaan. Lainsäädäntö lähtee siitä, että jakeluverkon haltijan on sovellettava yhtenäistä siirtohintaa koko maantieteellisesti yhtenäisellä vastualueellaan saman asiakasryhmän sisällä. Hallituksen esityksessä 20/2013 sähkömarkkinalain 24 §:n perusteluissa todetaan, että verkkopalveluiden käytön suhteen erikokoisten tai erityyppisten asiakkaiden välillä voisivat jakelumaksut vaihdella. Saman asiakasryhmän sisällä tulee kuitenkin olla sama hinnoittelu. Asiakkailta, joilla on saman suuruinen sulake, tulisi olla hinnoittelultaan samanlainen jakelumaksu.

Sähkömarkkinalain 55 §:n nojalla puolestaan hinnoittelun tulee olla etäisyydestä riippumatonta. Saman jakeluverkon haltijan tulee soveltaa maantieteellisesti toisistaan erillään sijaitsevilla vastuualueensa osilla kunkin alueen omia jakeluhintoja.

Energiavirasto toteaa, että sähkömarkkinalain tavoitteena ei ole, että Suomessa sähkönjakelun hinta olisi samalla tasolla eri alueilla, jos alueiden kustannukset eivät vastaa toisiaan. Virasto seuraa hintakehitystä ja muun muassa laatii verkonhaltijoille suuntaa-antavat vuosittaiset kohtuulliset tuoton laskelmat, joiden perusteella verkonhaltijan on mahdollista ennakoida valvontajakson päätyttyä laskettavaa kohtuullista tuottoa ja oikaistua tulostaan. Energiavirasto myös laatii vuosittain raportin sähköverkkoliiketoiminnan kehityksestä, sähköverkon toimintavarmuudesta ja valvonnan vaikuttavuudesta sekä julkistaa tämän raportin kotisivuillaan. Energiavirasto myös toteaa, että yhdelle verkonhaltijalle ei ole mahdollista vahvistaa muista poikkeavaa tuottoastetta vaan verkonhaltijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti. Energiavirasto toteaa myös, etteivät kohtuullisen tuottoasteen arvot 3. ja 4. valvontajaksolla ole menetelmien kokonaisuuteen tehdystä muutoksista johtuen suoraan vertailukelpoisia keskenään.

Näin ollen Energiavirasto ei ole ylittänyt asiassa harkintavaltaansa tai menetellyt muutoin lainvastaisesti päättäessään verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton määrittämistä koskevien menetelmien vahvistamisesta 4. ja 5. valvontajaksolle 30.11.2015.

3.2.4

Hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnin ajankohta

Uuden sähkömarkkinalain säätämiseksi vuonna 2013 oli merkittävänä taustatekijänä joulun ajan 2011 myrskyjen aiheuttamat laajat ja pitkät sähkönjakelujen keskeytykset, jotka saivat aikaan vilkkaan yhteiskunnallisen keskustelun. Lainsäädännön vähimmäisvaatimuksen mukaan sähkönjakeluverkko on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä siten, ettei jakeluverkon vioittuminen myrskyn tai lumikuorman seurauksena aiheuta asemakaava-alueella asiakkaille yli kuusi tuntia kestävästä sähkönjakelun keskeytystä eikä muulla alueella yli 36 tuntia kestävästä keskeytystä. Siirtymäsäännöksen mukaan vaatimuksen on täytettävä portaittain siirtymäaikojen puitteissa viimeistään vuoden 2028 loppuun mennessä 50 prosenttia asiakkaista on oltava vaatimuksen piirissä vuoden 2019 loppuun mennessä, 75 prosenttia mennessä vuoden 2023 loppuun mennessä ja 100 prosenttia vuoden 2028 loppuun mennessä. Tarkkaan rajatuin edellytyksin Energiavirasto voi verkonhaltijan hakemuksesta myöntää lisää aikaa velvoitteiden täytäntöönpanolle enintään vuoden 2036 saakka.

Sähkönjakelun toimintavarmuuden uudet velvoitteet vaativat sähköverkon investointien merkittävää lisäämistä sekä sähköverkon ylläpidon eli kunnossapidon ja varautumisen lisäämistä. Energiavirasto on selvityksessään todennut, että asiakkaiden sähkönsiirtohinna tulee nousemaan osin jopa merkittävästi riippuen yhtiön toimintaympäristöstä ja verkon kunnosta. Lain valmistelun yhteydessä virasto oli arvioinut korotusten olevan yhteensä koko siirtymäaikana yhtiöstä sekä sen toimintaympäristöstä ja verkon kunnosta riippuen välillä 0–40 prosenttia. Mahdollinen korvausvaje saattaisi osalla verkon haltijoista vielä suurentaa tätä korotustarvetta siirtohinnoihin. Virasto oli tuonut tämän näkemyksen esille jo lainvalmistelun alussa ja esimerkiksi eduskunnan talousvaliokunnan kuulemisessa 16.4.2013 sekä vuosittaisissa tiedotusvälineille suunnatuissa tiedotuksissaan sekä muussa sidosryhmäviestinnässään.

Hallituksen esityksen käsittelyssä eduskunnassa talousvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että sähköverkon investointien merkittävä lisäys merkitsee jopa huomattavia siirtohinnan nousupaineita. Talousvaliokunta lausui mietinnössään 17/2013 vp muun muassa seuraavaa:

Valiokunta on edellä kiinnittänyt erityistä huomiota toimitusvarmuusvelvoitteista aiheutuviin kustannuksiin ja pyrkinyt eri tavoin vähentämään osalle kuluttajia ja yrityksiä koituvaa kustannusten nousupainetta. Energiamarkkinaviraston tehtävänä on seurata, että siirtotariffit ovat kustannusvastaavia ja esimerkiksi asiakasryhmittäiset erot perusteltuja.

Valiokunta edellyttää, että sääntelyn vaikutuksia seurataan tarkoin. Jotta kustannusvaikutusten arviointi on systemaattista ja kattavaa, Energiamarkkinaviraston tulee sähkömarkkinalain mukaista valvontatehtävänsä toteuttaessaan seurata verkonhaltijoiden erilaisista lähtötilanteista aiheutuvaa siirtomaksujen alueellista kehitystä ja raportoida seurannan tulokset työ- ja elinkeinoministerille säännöllisin väliajoin. Raportoinnin tulee kattaa ainakin tiedot siirtomaksujen eroista sekä niihin liittyvistä verkon kehittämiskuluista. Mikäli seuranta osoittaa, että sääntely aiheuttaa kohtuutonta vääristymää eri alueiden välisiin energian hintoihin, valtioneuvoston tulee ryhtyä tarvittaviin korjaaviin toimiin.

Sähkömarkkinalain 116 §:n edellä selostetun siirtymäsäännöksen lisäksi lakiin ei kuitenkaan otettu säännöstä, joka olisi velvoittanut sähkönsiirtoyhtiöt ajoittamaan investointinsa ja sitä myötä hinnankorotuksensa koko siirtymäajalle. Tämä lienee kuitenkin ollut olettamana niin kuin Energiaviraston selvityksestä ilmenee. Myös Energiavirasto oli osaltaan olettanut, että lisääntyneiden investointien rahoittamiseksi tehtävät siirtohinnan korotukset toteutettaisiin maltillisesti pitkän ajan kuluessa vastaten siirtymäaikojen mukaista aikataulua, jonka puitteissa investoinnit tultaisiin tekemään. Energiavirasto toteaa kuitenkin selvityksessään, että siirtymäsäännös mahdollisesti toimintavarmuutta parantavan investointien tekemisen myös etupainotteisesti eikä lainsäätäjän lakimuutoksen yhteydessä säätänyt kattoa kertakorotuksille.

Koska sähkönsiirtoyhtiöiden verkonhaltijoiden verkkotoiminnan tuoton arviointi tapahtuu lain nojalla vasta valvontajakson jälkeen eli tässä tapauksessa vuonna 2020, Energiavirasto voi velvoittaa verkonhaltijaa alentamaan 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen menetelmien perusteella määritettyjä siirtopalvelumaksujaan vasta päätöksen kohteena olevaa valvontajaksoa seuraavan valvontajakson aikana.

Näin ollen Energiaviraston menettelyn arviointi on verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton määrittämistä koskevien menetelmien vahvistamista koskevan päätöksen 30.11.2015 osalta tässä vaiheessa ennen aikaista.

3.2.5

Energiaviraston toimenpiteet Carunan hinnoittelumuutosasiassa

Energiavirasto antoi päätöksensä dnro 612/420/2016, jossa Energiavirasto oli tutkinut yleisellä tasolla (Caruna Espoo Oy:n) hinnankorotuksen tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden toteutumisen Carunan asiakasryhmien välillä. Kuten edellä on todettu, vuosina 2016–2019 tehtyjen korotusten vaikutusten kohtuullisuus yhdessä tarkasteluvälin muun hintakehityksen kanssa arvioitaessa selviää vuonna 2020 tehtävällä valvontapäätöksellä.

Näin ollen, kun Energiavirastolla ei lain mukaan ole mahdollisuutta puuttua yksittäisen hinnankorotuksen tasoon, ei Energiavirasto ole laiminlyönyt velvollisuuttaan tältä osin.

3.2.6

Asiakirjojen julkisuus

Eräässä kantelussa oli esitetty väitteitä siitä, että Energiaviraston päätöksensä perusteena olevia laskelmia ei olisi julkaistu. Energiaviraston selvityksen mukaan valvonnassa käytettävät

valvontamenetelmät ja niiden mukaiset valvontaparametrit ovat julkisia. Hinnoittelun valvonnassa käytettävä menetelmän vahvistuspäätös 30.11.2015 on julkaistu viraston kotisivuilla. Samoin se on julkaissut päätöksen liitteenä olevan menetelmäliitteen kotisivuillaan päätöksen antamisen jälkeen.

Selvityksen mukaan verkonhaltijoiden vaatimuksesta Energiavirasto ei ole aikaisemmin julkaissut yhtiökohtaisia valvontamenetelmien yksittäisiä parametrejä eikä yhtiökohtaisia sähköverkon nykykäyttöarvon ja kohtuullisen tuoton laskelmia kokonaisuudessaan, sillä laskelmien on katsottu sisältävän yrityksen liikesalaisuudeksi katsottavia tietoja. Virasto tulee kuitenkin julkistamaan kyseiset tiedot vuodesta 2016 alkaen. Tämä kerrotaan nykyisten valvontamenetelmien sivulla 19. Kyseiset tiedot vuodelta 2016 julkaistaan vuoden 2017 jälkimmäisellä puoliskolla sen jälkeen, kun tiedot on Energiaviraston toimesta tarkastettu.

Edellä esitetyn selvityksen perusteella ja kun minulla ei kanteluissa esitettyjen väitteiden yleisluontoisuuden vuoksi ole aihetta päätyä muuhun johtopäätökseen, katson, että kantelu ei tältäkin osin anna aihetta toimenpiteisiini.

3.2.7

Säätelyn kehittämisestä

Energiavirasto on tehnyt työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen lainsäädännön kehittämisestä. Virasto on elinkeinoministeri Olli Rehnille antamassaan selvityksessä 1.2.2016 esittänyt harkittavaksi kehittämistoimenpiteitä. Näistä katon määrittämistä sähkönsiirtohinnan korotuksen kertamuutokselle sekä toistumisvälille koskeva sähkömarkkinalain muutos on valmisteilla työ- ja elinkeinoministeriössä.