



*Elinkeinoministeri Olli Rehnin selvityspyyntö Energiavirastolle 1.2.2016*

## **Energiaviraston selvitys sähkön siirtohintojen muutoksista ja siirtohinnoittelun kohtuullisuuden valvonnasta**

Energiavirasto selvittää tässä muistiossa sähkön siirtohintojen muuttamiseen ja siirtohinnoittelun kohtuullisuuden valvontaan liittyviä asioita oman lakisääteisen toimivaltansa näkökulmasta. Selvityksessä ei oteta kantaa kuluttajansuojaan liittyviin asioihin, jotka kuuluvat Kilpailu- ja kuluttajavirastossa toimivan Kuluttaja-asiamiehen vastuulle.

### **Yleistä sähköverkkotoiminnasta**

Sähkönsiirto on yhteiskunnan, yritysten ja kansalaisten kannalta välttämätön perushyödyke. Nykyaikainen yhteiskunta on täysin riippuvainen kohtuuhintaisesta ja korkealaatuisesta sähköstä. Toisaalta sähköverkot ovat luonnollisia monopoleja. Rinnakkaisten verkkojen rakentaminen ei ole kansantaloudellisesti kannattavaa eikä tarkoituksenmukaista.

Yhteiskunnallisen merkittävyyden ja monopoliluonteen takia sähköverkkotoiminta on lainsäätäjän erityislainsäädännöllä sääntelemää ja Energiaviraston valvomaan liiketoimintaa. Monopoliaseman vastapainoksi verkkotoiminnalle on lainsäädännössä asetettu tarkkaan osoitetut oikeudet ja velvollisuudet. Tarkalla sääntelyllä ja valvonnalla pyritään muun muassa estämään kilpailun puuttumisen aiheuttamia haittoja asiakkaille. Erityisen huomion alla ovat hinnoittelun kohtuullisuus ja toimitusvarmuuden korkea taso. Verkkotoiminnan sääntelyn kehikko tulee EU-oikeudesta. Sähkömarkkina-asioista on myös merkittävästi suomalaista oikeuskäytäntöä.

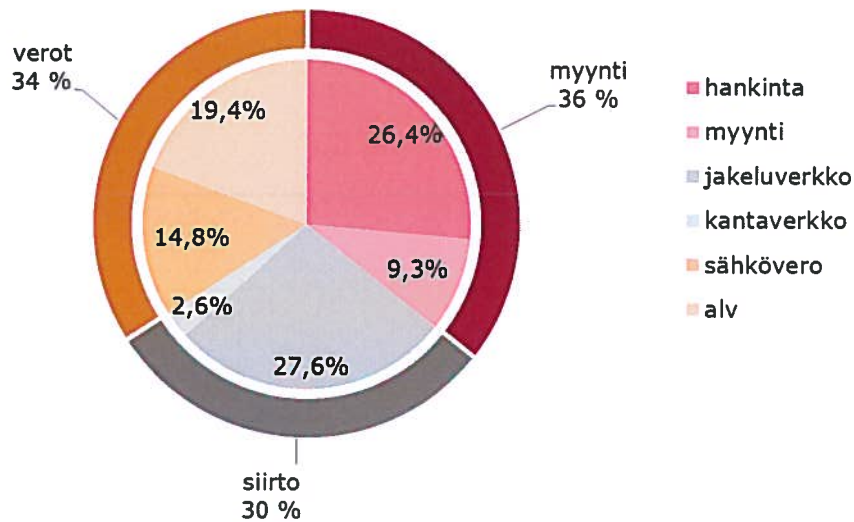
Sähkön jakeluverkkotoiminnassa koko Suomi on jaettu Energiaviraston myöntämällä verkkoluvilla maantieteellisiin vastuualueisiin. Jakeluverkonhaltijoita on tällä hetkellä yhteensä 80 kappaletta.

Sähkönjakelun hinnoittelussa verkonhaltijoiden on sovellettava etäisyydestä riippumatonta hinnoittelua sekä muutoinkin toimittava tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Jakeluverkonhaltijan on esimerkiksi sovellettava yhtenäistä siirtohintaa koko maantieteellisesti yhtenäisellä vastuualueellaan saman asiakasryhmän<sup>1</sup> sisällä.

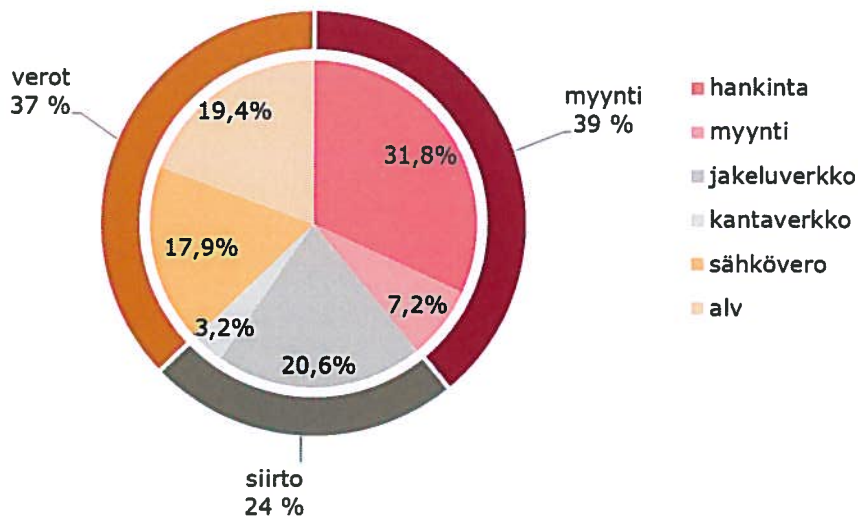
### **Sähkön kokonaishinta**

Sähkön kokonaishinta muodostuu kuluttaja-asiakkaille sangen tasaisesti kolmesta eri komponentista, jotka ovat sähkön myynti, sähkön siirto ja verot. Kuvissa 1 ja 2 on esitetty kahden tyypillisen kotitalouskuluttajan sähkön kokonaishinnan muodostuminen.

<sup>1</sup> Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sulakekoon perusteella määräytyvää asiakasryhmää



Kuva 1. Kerrostalossa asuvan tyypillisen kotitalouskuluttajan sähkön hinnan muodostuminen. Tilanne 2.2.2016, kulutus 5 000 kWh/vuosi, sähkön kokonaishinta 15,20 snt/kWh



Kuva 2. Sähkölämmitteisessä omakotitalossa asuvan tyypillisen kotitalouskuluttajan sähkön hinnan muodostuminen. Tilanne 2.2.2016, kulutus 18 000 kWh/vuosi, sähkön kokonaishinta 12,61 snt/kWh



## Energiaviraston toimivalta ja sähkönsiirtohintojen muutosperusteet

EU-oikeuden velvoitteiden mukaisesti Energiavirasto on riippumaton kansallinen sääntelyviranomainen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Energiavirasto tekee itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta.

Energiavirasto toimii sähkömarkkinalaissa (588/2013), sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetussa laissa (590/2013) ja Energiavirastosta annetussa laissa (870/2013) tarkoitettuna viranomaisena valvoen ja edistäen sähkö- ja maakaasumarkkinoiden toimivuutta.

Energiaviraston tehtävänä on valvoa sähkömarkkinalain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista sekä sähkömarkkinalain nojalla annettujen lupapäätösten noudattamista.

Energiavirasto voi siten tutkia sähköyhtiöiden toimintaa siltä osin kuin kysymys on sähkömarkkinalaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä säädettyistä asioista. Poikkeuksena tästä on sähkömarkkinalain 13 luku, jonka osalta Kuluttaja-asiamies valvoo sähkösopimusten ehtojen lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta.

Sähkömarkkinalain 93 §:n 1 momentissa on yleisellä tasolla säännelty sähköverkkosopimusten ehtojen muutosperusteista. Sähkömarkkinalainsäädännössä ei kuitenkaan säädetä kuinka paljon ja kuinka usein jakeluverkonhaltija voi sähkönsiirtohintoja muuttaa. Energiavirasto ei siis ole toimivaltainen tutkimaan verkonhaltijoiden yksittäisiä siirtohintojen korotuksia tältä osin.

Siirtohintojen muutosperusteita käsitellään tarkemmin jakeluverkonhaltijan ja sen asiakkaiden välisten verkkopalvelusopimusten liitteenä olevissa yleisissä ehdoissa<sup>2</sup>. Käytännössä kaikki jakeluverkonhaltijat käyttävät näitä vakioehtoja sopimuksiinsa.

Energiavirasto ei ole toimivaltainen tutkimaan, onko verkonhaltija noudattanut sopimuksissa<sup>3</sup> määriteltyjä hintojen muutosperusteita. Energiavirasto ei siis voi tutkia osapuolten välistä sopimusta tai sitä, ovatko osapuolet menettelleet sopimusehtojen mukaisesti. Nämä asiat kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Kuluttaja voi kääntyä asiassa myös kuluttajaneuvonnan puoleen ja tarvittaessa saattaa asian Kuluttajariitalautakunnan ratkaistavaksi.

## Hinnoittelun kohtuullisuuden valvonta

Energiavirasto valvoo sähkömarkkinalain mukaisesti sitä, että verkkopalvelujen hinnoittelu on kokonaisuutena arvioiden kohtuullista.

<sup>2</sup> Yleiset verkkopalveluehdot, VPE2014

<sup>3</sup> Mukaan lukien yleiset ehdot, jotka Energiavirasto kuitenkin vahvistaa verkonhaltijoiden noudatettavaksi



Sähkön siirtohinnoittelun kohtuullisuuden valvonta kohdistuu sähköverkonhaltijan asiakkailtaan keräämiin eri verkkopalvelumaksuista kertyvään kokonaisuuteen, johon sisältyvät myös sähkön siirtomaksut.

Valvonta tapahtuu neljän vuoden valvontajaksoissa. Energiavirasto vahvistaa etukäteen yhtiökohtaisilla vahvistuspäätöksillä valvontamenetelmät. Valvontamenetelmät ovat voimassa kahdeksan vuotta eli kahden toisiaan seuraavan valvontajakson ajan. Valvontamenetelmissä tarkastellaan toisaalta verkkotoimintaan sitoutunutta pääomaa<sup>4</sup> ja sille saatavaa kohtuullista tuottoastetta<sup>5</sup>, jotka muodostavat kohtuullisen tuoton<sup>6</sup>. Toisaalta tämän vertailuparina tarkastellaan verkkotoiminnan toteutunutta oikaistua tulosta, joka pitää sisällään kannustimien<sup>7</sup> vaikutuksen. Valvonnan peruslähtökohtana on se, että verkonhaltijan sähköverkkotoiminnan kohtuullinen tuotto määrittää ylärajan sähköverkkotoiminnan toteutuneelle oikaistulle tulokselle.

Energiavirasto valvoo, että verkonhaltijoiden verkkotoiminnan tuotto valvontajakson ajalta ei ylitä vahvistettua kohtuullista tasoa. Mikäli verkonhaltijan hinnoittelu ylittää kohtuullisen tason, verkonhaltija veloitetaan Energiaviraston valvontajakson päätyttyä antamassa valvontapäätöksessä ottamaan mahdollinen ylijäämä huomioon seuraavan valvontajakson aikana käytettävässä hinnoittelussaan.

Hinnoittelun kohtuullisuuden etukäteinen valvonta sähköverkkotoiminnassa alkoi vuonna 2005. Ensimmäinen valvontajakso oli vuosina 2005-2007, jota koskevat päätökset hinnoittelun kohtuullisuudesta eli valvontapäätökset annettiin 14.11.2008. Toinen valvontajakso käsitti vuodet 2008-2011 ja jaksoa koskevat valvontapäätökset annettiin 24.2.2014. Vuoden 2012 alussa alkoi kolmas valvontajakso, joka päättyi vuoden 2015 lopussa. Energiavirasto vahvistaa yhtiöiden hinnoittelun kohtuullisuuden kolmannen valvontajakson osalta vuoden 2016 lopussa annettavilla valvontapäätöksillä.

Vuonna 2016 alkaneen ja vuonna 2019 päättyvän neljännen valvontajakson hinnoittelun kohtuullisuus vahvistetaan vuonna 2020 annettavilla valvontapäätöksillä<sup>8</sup>.

Energiavirasto kuitenkin laatii vuosittain alustavan laskelman jokaisen verkonhaltijan edellisen vuoden verkkotoiminnan hinnoittelun kohtuullisuudesta. Nämä vuosittaiset kohtuullisuuslaskelmat ovat kuitenkin vain ohjaavia laskelmia eivätkä päätöksiä, joilla olisi velvoittavia vaikutuksia yritysten toimintaan.

<sup>4</sup> Sähköverkkotoimintaan sitoutunut pääoma on yrityskohtainen

<sup>5</sup> Niin sanottu WACC-%, joka on sama kaikille sähkön jakeluverkonhaltijoille

<sup>6</sup> Kohtuullinen tuotto on yrityskohtainen johtuen sitoutuneen pääoman yrityskohtaisuudesta

<sup>7</sup> Valvontamenetelmissä vuosille 2016–2023 sovelletaan seuraavia kannustimia: laatukannustin, tehostamiskannustin, innovaatiokannustin, toimitusvarmuuskannustin, investointikannustin. Kannustimilla ohjataan verkonhaltijoita lainsäädännössä haluttuun suuntaan esimerkiksi laadun parantamisen, toiminnan tehostamisen, uusien innovaatioiden hyödyntämisen, toimitusvarmuuden parantamisen ja riittävien investointien osalta. Kannustimien vaikutus osana valvontamenetelmiä on merkittävä, esimerkiksi laatukannustimen enimmäisvaikutus voi olla 15 % verkonhaltijan vuotuisesta kohtuullisesta tuotosta

<sup>8</sup> Esimerkiksi vuoden 2016 alussa tehtyjen siirtohintojen korotusten vaikutuksia hinnoittelun kohtuullisuuden arvioidaan vuonna 2020 annettavalla valvontapäätöksellä



Neljän vuoden valvontajakso on tarkan harkinnan tulos ja kontekstissaan perusteltu ratkaisu. Sen tarkoitus on mahdollistaa pitkäjänteisessä ja merkittäviä pääomia sitovassa liiketoiminnassa hinnoittelun vakaus ja investointien järkevä ajoittaminen. Myös valvonnasta aiheutuva hallinnollinen taakka pysyy näin maltillisella tasolla. Toisaalta valvontajaksojen vaihtuessa ja etenkin valvontamenetelmien muuttuessa mahdollisuus siirtohintojen nousuun tai laskuun voi alkavan valvontajakson aikana olla merkittäväkin.

Energiaviraston lakisääteisenä tehtävänä on kehittää valvontamenetelmiä lainsäädännön vaatimusten ja valvonnasta saatujen käytännön kokemusten perusteella.

Nykyisenkaltaisten valvontamenetelmien lainmukaisuus ja viraston toimivalta niiden suhteen on vahvistettu sähkömarkkina-asioita koskevassa laajassa suomalaisessa oikeuskäytännössä.

Valvontamenetelmät ovat lainsäädännön ja oikeuskäytännön takia lähtökohtaisesti yhtenevät kaikille verkonhaltijoille. Menetelmien pitää edistää ja mahdollistaa lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen kaikkien verkonhaltijoiden osalta. Yhtiöiden koko, toimintaympäristö, verkon rakenne ja yleiset toimintaedellytykset sekä omistusrakenne kuitenkin poikkeavat toisistaan merkittävästi<sup>9</sup>.

Yhtiöiden eroavaisuudet vaikuttavat merkittävästi niiden toimintaan. Esimerkiksi erilaisilla omistajilla voi olla erilaisia odotuksia liiketoiminnasta saatavan tuoton suhteen. Käytännössä tämä näkyy muun muassa omistajille tuloutettavissa voitonjakoluonteisissa erissä.

Energiaviraston valvonnasta saamien kokemusten perusteella voidaan todeta, että osa yrityksistä myös vaikuttaa ohjaavan liiketoimintaansa vahvasti valvontamenetelmien mukaan pyrkien optimoimaan toimintaansa menetelmien puitteissa ja ehkä myös etsien mahdollisia valvonnan aukkokohtia. Tässä suhteessa resurssien epäsuhta ja osin myös tiedon epäsymmetria yritysten eduksi viranomaiseen nähden on ilmeinen.

Valvontamenetelmät mahdollistavat tarvittavan rahoituksen verkkotoiminnan investointeihin sekä liiketoiminnan ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Mikäli verkonhaltija pystyy tekemään esimerkiksi investoinnit menetelmiä edullisemmin, niin valvonta ei velvoita yrityksiä nostamaan hintojaan menetelmien sallimalle ylärajalle. Tällöin hinnoittelua ylärajalle ohjaavana tekijänä voi olla omistajien muu tahtotila.

Omistajille tuloutettavien voitonjakoluonteisten erien kohtuullisuuteen puuttumiseksi virastolla ei ole lainsäädännön mahdollistamaa ohjauskeinoa. Virasto on kuitenkin alkanut seuraamaan ja julkistamaan näitä tietoja.

---

<sup>9</sup> Koko: suurin liikevaihto 230 miljoonaa euroa – pienin liikevaihto 0,8 miljoonaa euroa, suurin asiakasmäärä 460 000 kpl – pienin asiakasmäärä 750 kpl. Toimintaympäristö: kaupunki – maaseutu. Verkon rakenne: lähes täysin kaapeloitu kaupunkiverkko – pääosin ilmassa kulkeva maaseutuverkko. Yleiset toimintaedellytykset: osaaminen ja resurssit, suurin henkilömäärä 300 hlöä – pienin henkilömäärä 2 hlöä. Omistusrakenne: asiakkaiden omistama osuuskunta – kunta/kunnat omistavat alueellaan toimivan verkonhaltijan – kansainvälinen pääomasijoittaja omistajana

## Toimitusvarmuuden parantaminen

Joulunajan 2011 myrskyjen aiheuttamat laajat ja pitkät sähkönjakelun keskeytykset saivat aikaiseksi vilkkaan yhteiskunnallisen keskustelun. Tämä oli merkittävä taustatekijä 1.9.2013 voimaantulleessa uudistuneessa sähkömarkkinalaissa asetetuille sähkönjakelun toimitusvarmuuden vähimmäisvaatimuksille.

Vähimmäisvaatimusten mukaan sähkönjakeluverkko on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä siten, että jakeluverkon vioittuminen myrskyn tai lumikuorman seurauksena ei aiheuta asemakaava-alueella asiakkaille yli 6 tuntia kestävä sähkönjakelun keskeytystä eikä muulla alueella yli 36 tuntia kestävä keskeytystä.

Vaatimukset on täytettävä portaittain siirtymäaikojen puitteissa viimeistään vuoden 2028 loppuun mennessä. 50 % asiakkaista on oltava vaatimusten piirissä vuoden 2019 loppuun mennessä, 75 % vuoden 2023 loppuun mennessä ja 100 % vuoden 2028 loppuun mennessä. Tarkkaan rajatuin edellytyksin Energiavirasto voi verkonhaltijan hakemuksesta myöntää lisäaikaa velvoitteiden täytäntöönpanolle enintään vuoden 2036 loppuun saakka.

Sähkönjakelun toimitusvarmuuden uudet velvoitteet vaativat sähköverkon investointien merkittävää lisäämistä sekä sähköverkon ylläpidon eli kunnossapidon ja varautumisen lisäämistä. Velvoitteiden toteutuminen tulee parantamaan erityisesti haja-asutusalueilla asiakkaiden sähkönjakelun laatua – vähemmän ja lyhyempiä keskeytyksiä. Toisaalta asiakkaiden sähkön siirtohinta tulee nousemaan osin jopa merkittävästi riippuen yhtiön toimintaympäristöstä ja verkon kunnosta.

Jo lainvalmistelun yhteydessä Energiavirasto arvioi toimitusvarmuuden parantamisen johtavan siirtohintojen huomattaviinkin korotuspaineisiin siirtymäaikojen puitteissa. Virasto arvioi tuolloin korotusten olevan yhteensä koko siirtymäaikana yhtiöstä sekä sen toimintaympäristöstä ja verkon kunnosta riippuen välillä 0–40 %. Mahdollinen korvausinvestointivaje saattaisi osalla verkonhaltijoista vielä suurentaa tätä korotustarvetta.

Virasto pitää kuitenkin sähkömarkkinalaissa asetetun mukaisesti toimitusvarmuuden kehittämistä tarpeellisena, jotta kaikkien asiakkaiden sähkönjakelun toimitusvarmuus saadaan kohtuullisessa ajassa vastaamaan nykyaikaisen täysin sähköstä riippuvaisen yhteiskunnan tarpeita.

Energiavirasto valvoo toimitusvarmuusvelvoitteiden toteutumista verkonhaltijoiden laatimien kehittämissuunnitelmien pohjalta. Kehittämissuunnitelmissa on kuvattava toimenpiteet, jotka toteuttamalla verkko täyttää sähkömarkkinalain mukaiset sähkönjakeluverkon toiminnan laatuvaatimukset siirtymäaikojen puitteissa.

Energiavirasto on antanut määräyksen (Dnro 823/002/2013) kehittämissuunnitelmien sisällöstä, jonka keskeisiä osia ovat kehittämisen strategiset lähtökohdat, lähimmän kahden vuoden ja koko siirtymäajan investoinnit ja kunnossapito sekä niiden kohdentuminen sekä toteumatiedot.

Kehittämissuunnitelmat toimitetaan Energiavirastolle kahden vuoden välein. Ensimmäisen kerran ne oli toimitettava 30.6.2014 mennessä ja virasto vaati



30.6.2015 mennessä niihin tarvittavia muutoksia. Toisen kerran suunnitelmat on toimitettava 30.6.2016 mennessä ja virasto voi 31.12.2016 mennessä vaatia jakeluverkonhaltijoita muuttamaan suunnitelmia. Tästä eteenpäin tämä rytmi suunnitelmien toimittamisessa ja muutosvaatimuksissa toistuu kahden vuoden välein.

Tarvittaessa Energiavirasto voi puuttua kehittämissuunnitelmien tai yleisesti sähköverkon kehittämisvelvollisuuden<sup>10</sup> laiminlyönteihin.

Ensimmäisten kehittämissuunnitelmien perusteella investointeja kohdennetaan ensin vuoteen 2020 mennessä pääosin asemakaava-alueille (taajamat) ja sen jälkeen pääosin muille alueille (haja-asutusalueet).

Jakeluverkonhaltijoiden keskeiset toimenpiteet toimitusvarmuuden parantamisessa tulevat olemaan maakaapelointi, ilmajohtojen siirto teiden varsiin, automaation lisääminen, pienen kuormituksen keskijänniteverkon korvaaminen 1 kV sähköverkolla ja varautumisen parantaminen sekä johtokatuja raivaamisen, vierimetsien hoidon ja muun ennakoivan kunnossapidon lisääminen.

Siirtymäaikana vuosina 2014–2028 jakeluverkonhaltijoiden korvausinvestoinnit tulevat ensimmäisten kehittämissuunnitelmien perusteella olemaan kokonaisuudessaan noin 8,2 miljardia euroa (0,55 mrd €/vuosi)<sup>11</sup>. Lisäksi yhtiöt panostavat vuosina 2014–2028 vuosikululuonteiseen ennakoivaan kunnossapitoon noin 0,7 miljardia euroa (0,05 mrd €/vuosi).

Kokonaistarve verkon kehittämiseen siirtymäaikana 2014–2028 on siis noin yhdeksän miljardia euroa. Valvontamenetelmien mukaisen verkonarvon pohjalta nykyisen verkon ylläpitämiseksi vaadittavat investoinnit vastaavalla ajanjaksolla olisivat karkeasti arvioiden noin kuusi miljardia euroa. Tämän perusteella voidaan todeta toimitusvarmuuden parantamisen vaikutuksen olevan kahdesta kolmeen miljardia euroa. Jos huomioidaan nykyinen korvausinvestointivaje, voitaneen puhua jopa yli kolmesta miljardista eurosta. Tämä vastaa sangen hyvin lainvalmistelun aikaisia arvioita toimitusvarmuuden parantamisen kokonaiskustannuksista.

## Valvonnan muutokset 1.1.2016 alkaen

Sähkömarkkinalain muutosten perusteella Energiavirasto kehitti valvontamenetelmään vuonna 2016 alkavalle valvontajaksoille. Nykyiset menetelmät ovat voimassa kahdeksan vuotta ajanjaksolla 2016–2023 eli kahden peräkkäisen valvontajakson ajan. Hinnoittelun kohtuullisuus vahvistetaan tänä aikana kahdesti<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Kehittämisvelvollisuuden laiminlyönnistä on tuore korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO:n taltio-numero 72/2016)

<sup>11</sup> Yhtiötyypeittäin tämä jakautuu seuraavasti: maaseutumaiset yhtiöt 2,1 miljardia euroa (0,14 mrd €/vuosi), taajamamaiset yhtiöt 4,2 miljardia euroa (0,28 mrd €/vuosi) sekä kaupunkimaiset yhtiöt 1,9 miljardia euroa (0,13 mrd €/vuosi). Eniten investointeja, noin 75 % kokonaissummasta, kohdentuu keski- ja pienjänniteverkkoihin (20 ja 0,4 kV)

<sup>12</sup> Energiavirasto vahvistaa 4. valvontajakson 2016–2019 hinnoittelun kohtuullisuuden vuonna 2020 annettavilla yhtiökohtaisilla valvontapäätöksillä ja 5. valvontajakson 2020–2023 hinnoittelun kohtuullisuuden vuonna 2024 annettavilla yhtiökohtaisilla valvontapäätöksillä



Uudet valvontamenetelmät muodostavat jatkumon aiemmille menetelmille sisältäen tarkennuksia, joilla erityisesti mahdollistetaan lainsäädännön uusien toimitusvarmuusvaatimusten toteutuminen. Keskeiset muutokset koskivat verkkotoimintaan sitoutuneen omaisuuden arvostamista ja verkkotoiminnan kohtuullista tuottoastetta<sup>13</sup> sekä kannustimia.

Valvonnan pitää edistää ja mahdollistaa lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen. Valvonnan ohjausvaikutuksia onkin vahvistettu nykyisissä menetelmissä lainsäädännön muutosten perusteella. Hinnoittelun kohtuullisuuden ohelle on nostettu aiempaa keskeisemmäksi osaksi menetelmiä toimitusvarmuuden parantaminen vähintään lainsäädännön vaatimalle tasolle<sup>14</sup>.

Muutosten tarkoituksena oli varmistaa erityisesti lainsäädännön edellyttämien lisääntyvien investointien toteutusedellytykset kaikille verkonhaltijoille, joiden lähtökohdat eli koko, toimintaympäristö, verkon rakenne ja yleiset toimintaedellytykset sekä omistusrakenne poikkeavat toisistaan merkittävästi. Lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö edellyttävät, että valvontamenetelmät ovat kaikille tasapuoliset, joten esimerkiksi kohtuullisen tuottoasteen on oltava sama kaikille sähkön jakeluverkonhaltijoille.<sup>15</sup>

Menetelmämuutoksia tehdessään viraston oletuksena oli, että lisääntyvien investointien rahoittamiseksi tehtävät siirtohinnan korotukset toteutettaisiin maltillisesti pitkän ajan kuluessa vastaten siirtymäaikaisten mukaista aikataulua, jonka puitteissa investoinnit tulisi tehdä.

## Carunan siirtohintojen korotus 1.3.2016 alkaen

Caruna Oy ja Caruna Espoo Oy tiedottivat 18.1.2016 nostavansa siirtohintoja 1.3.2016 alkaen. Yhtiöiden mukaan korotusten suuruudet sähkönsiirron verolliseen (sisältäen sähköveron ja arvonalisäveron) hintaan ovat Carunalla keskimäärin noin 27 % ja Caruna Espoolla noin 22 %<sup>16</sup>. Korotuksia yhtiöt perustelivat sähkömarkkinain toimitusvarmuusvelvoitteiden toteuttamisen edellyttämällä kasvaneilla investointitarpeilla.

Korotukset ovat Energiaviraston muistivaraisten<sup>17</sup> tietojen mukaan kaikkien aikojen prosentuaalisesti suurimmat yksittäiset siirtohintojen korotukset.

<sup>13</sup> Sähköverkkotoimintaan sitoutuneen pääoman kohtuullinen tuottoaste (ns. WACC-%) on vuodesta 2005 sovellettujen nykyisenkaltaisten ennakkollisen valvonnan menetelmien aikana vaihdellut kolmen ja kuuden prosentin välillä. Kolmannella valvontajaksolla vuosina 2012-2015 tuottoaste on vaihdellut välillä 3,03-4,58 %. Menetelmämuutosten johdosta vertailukelpoinen arvo vuonna 2016 on 5,93 %. Jos korkotasoa säilyy nykyisellään, laskee kohtuullinen tuottoaste noin viiteen prosenttiin vuoteen 2019 mennessä

<sup>14</sup> Riittävät investoinnit verkon kehittämiseksi, investointien oikea kohdentaminen ja investointien tehokas toteutus

<sup>15</sup> Esimerkiksi kohtuullista tuottoastetta ei voi määrittellä vaikkapa verkonhaltijan omistuspohjan perusteella vaan sen on oltava tasapuolisuuden nimissä sama

<sup>16</sup> Keskimääräiset vaikutukset sähkönsiirron verottomaan hintaan ovat tätä suurempia

<sup>17</sup> Energiavirasto ei tilastoi yksittäisten siirtohintojen muutosprosentteja, vain siirtohintojen muutoksia muodossa senttiä/kilowattituntia





Caruna on ollut toisella valvontajaksolla 2008-2011 yhteensä 14,0 miljoonaa euroa alijäämäinen ja kolmannen valvontajakson vuosina 2012-2014 yhteensä 44,9 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Vuoden 2014 aikana Caruna on antanut asiakkailleen kertaluonteisen hyvityksen sähkön siirtohinnoista. Voidaan olettaa, että tämän tavoitteena on ollut vaikuttaa siihen, ettei yhtiö olisi ylijäämäinen kolmannella valvontajaksolla.

Caruna Espoo on ollut toisella valvontajaksolla 2008-2011 yhteensä 4,2 miljoonaa euroa ylijäämäinen ja kolmannen valvontajakson vuosina 2012-2014 yhteensä 6,9 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Vuonna 2013 Caruna Espoo laski sähkön siirtohintaa ja vuosina 2014 ja 2015 Caruna Espoo antoi asiakkailleen kertaluonteisen hyvityksen sähkön siirtohinnoista. Voidaan olettaa, että tämän tavoitteena oli varmistaa, ettei yhtiö olisi ylijäämäinen kolmannella valvontajaksolla ja että se myös tasoittaisi toiselta valvontajaksolta peräisin olevan ylijäämän.

Mikäli kolmannella valvontajaksolla Caruna osoittautuisi valvontapäätöksessä alijäämäiseksi ja Caruna Espoo riittävän alijäämäiseksi kompensoidakseen myös toisen valvontajakson ylijäämän, ei Energiavirasto voi puuttua yhtiöiden hinnoittelun kohtuullisuuteen ennen vuonna 2020 annettavaa valvontapäätöstä. Tällöinkin mahdolliselle neljännen valvontajakson ylijäämälle on annettava tasoitusaikaa viiden valvontajakson 2020-2023 ajaksi.

Mikäli Caruna osoittautuisi ylijäämäiseksi kolmannella valvontajaksolla, se ei voi olla ylijäämäinen neljännellä valvontajaksolla 2016-2019. Mikäli Caruna Espoo osoittautuisi ylijäämäiseksi toisen valvontajakson lisäksi myös kolmannella valvontajaksolla, se on rikkonut sähkömarkkinalakia ja Energiavirasto tulee puuttumaan tähän muun muassa valvontapäätöksellä.

Yhtiöiden hinnoittelun yli- tai alijäämäisyys kolmannen valvontajakson 2012-2015 osalta vahvistetaan valvontapäätöksillä, jotka Energiavirasto tulee antamaan vuoden 2016 lopulla.

Nyt tekeillä olevien Carunan ja Caruna Espoon hinnankorotusten osalta Energiaviraston lakisäätötoimivalta ja meneillään oleva tutkinta rajoittuu ensinnäkin siihen täyttääkö hinnankorotusten ilmoittaminen sähkömarkkinalain vaatimukset. Tästä seuraamuksena voi olla korjaavien toimenpiteiden vaatiminen hinnannuutoksista ilmoittamisen lainmukaisuuden osalta. Toisaalta virasto selvittää ovatko hinnankorotukset kohdistuneet tasapuolisesti yhtiöiden asiakkaisiin. Tämän seuraamuksena voi olla korjaavina toimenpiteinä vaatimuksia hinnankorotusten kohdentamisen osalta.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Tutkinnan alustavat lähtökohdat ja alustava näkemys mahdollisista seuraamuksista



Carunan ja Caruna Espoon hinnankorotusten suuruus, ajoitus ja tiedottamistapa eivät ole laillisuuskysymyksiä<sup>19</sup>, joihin ainakaan Energiavirasto nykyisen lakisääteisen toimivaltansa puitteissa voisi puuttua<sup>20</sup>. Ottaen huomioon asiasta nousseen julkisen keskustelun, voidaan kuitenkin todeta tämän tapaisten hinnankorotusten edustavan epätoivottavaa tyyliä sähköverkkotoimialalla.

## Lainsäädännön kehittämiskohtia

Energiavirasto esittää työ- ja elinkeinoministeriön harkittavaksi seuraavia kahta sähkömarkkinalainsäädännön kehittämistoimenpidettä.

Molemmat ehdotukset ovat Energiaviraston alustavia pohdintoja. Mikäli katsotaan aiheelliseksi jatkaa näiden selvittämistä, haluaa Energiavirasto korostaa, että ehdotukset vaativat vielä merkittävästi tarkennuksia sekä perinpohjaisen vaikutusarvioinnin tekemistä. Tässä yhteydessä on tarkasteltava huolella myös toimenpiteiden yhteensopivuus nykyisten valvontamenetelmien ja muun sääntelyn kanssa.

- 1 Katon määrittäminen sähkön siirtohinnan korotuksen kertamuutokselle sekä toistumisvälille.

Sähkön siirtohinnalle voitaisiin määrittää kohtuulliseksi katsottava enimmäisprosentti kertakorotuksen keskimääräiselle suuruudelle. Lisäksi olisi määritettävä vähimmäisaika korotusten toistumisvälille.

Tällä muutoksella voitaisiin rajoittaa yksittäisen siirtohinnan korotuksen prosentuaalinen suuruus kohtuulliseksi katsottavalle tasolle. Tämän ohella voi olla tarve tarkastella myös toimitusvarmuuden parantamisen vaatimien investointien täytäntöönpanon jatkoajan myöntämisen kriteereitä.

- 2 Verkkopalvelumaksuina perittävien tulojen riittävä kohdentaminen investointeihin ja muuhun verkkotoiminnan kehittämiseen.

Voisi olla perusteltua pohtia mahdollisuutta lainsäädäntöteitse rajoittaa verkonhaltijan omistajalleen tulouttamien voitonjakoluonteisten erien<sup>21</sup> enimmäistasoa.

Tällä muutoksella voitaisiin rajoittaa verkonhaltijan omistajalleen tulouttava voitto kohtuulliseksi katsottavalle tasolle sekä osaltaan varmistaa, että asiakkailta verkkopalvelumaksuina perittäviä tuottoja sijoitettaisiin riittävästi investointeihin ja muuhun verkkoliiketoiminnan kehittämiseen. Tämä harkitusti toteutettuna tukisi myös nykyistä hinnoittelun kohtuullisuuden valvontaa ja valvontamenetelmien ohjausvaikutusten toteutumista.

<sup>19</sup> Vain Energiaviraston, ei muiden viranomaisten, toimivallan kannalta alustavasti arvioituna

<sup>20</sup> Lukuun ottamatta edellä mainittuja hinnankorotusten ilmoittamista sekä korotusten tasapuolisuutta koskevaa tutkintaa

<sup>21</sup> Voitonjakoluonteisia eriä valvontamenetelmien kannalta ovat esimerkiksi osingot, konserniavustukset ja muut erät. Muilla erillä tarkoitetaan muun muassa vastikkeettomia johtoalue-, tariffiero- ja resurssi- sekä resurssivarauskorvauksia sekä korvauksia peruspääomasta



## Yhteenveto

Yhteiskunnalliseen keskusteluun ovat viime päivinä vahvasti nousseet merkittävät sähkönsiirtohintojen kertakorotukset. Energiavirasto toivoo, että asian jatkokesittelyssä pidettäisiin mielessä riittävä suhteellisuus. Sähkön siirtohintaa esimerkiksi muodostaa noin kolmanneksen kuluttaja-asiakkaiden sähkön kokonaishinnasta.

Asiassa olisi myös otettava huomioon mitä sähkönsiirrolta halutaan – halpaa hintaa vaiko korkeaa toimitusvarmuutta. Molempia ei voida saada samaan aikaan, sillä korkeampi sähkönsiirron laatu johtaa väistämättä myös korkeampiin siirtohintoihin.

Lisäksi Energiavirasto toivoo sääntelyltä vakautta ja pitkäjänteisyyttä sekä huolellista suunnittelua ja tarkkaa vaikutusten arviointia. Harkitulla ja tavoitteellisella lainsäädännöllä ja riittäväillä viranomaisen valvontaresursseilla saadaan aikaiseksi tehokkaita ja toimivia tuloksia.

Edellä mainittujen tavoitteiden asettaminen on kuitenkin lainsäätäjän harkintavallan puitteissa, ei lainsäädäntöä soveltavan viranomaisen toimivallassa.

Sähkön jakeluverkonhaltijoiden nykyinen valvonta on pääsääntöisesti toimivaa, tehokasta ja riittävällä lakisääteisellä toimivallalla varustettua. Toisaalta Energiaviraston toimivalta ei nykyisellään riitä puuttumaan tiettyihin nopeasti esiin nouseviin yksittäisiin tapahtumiin, esimerkiksi yksittäisten hinnankorotusten suuruuteen. Hinnoittelun kohtuullisuus kuitenkin tasoittuu valvontajaksoittain näissäkin tapauksissa.

Lainsäädännön ja valvonnan kehittämiseksi sekä Energiaviraston toimivallan laajentamiseksi Energiavirasto esittää harkittavaksi kahta kehittämistoimenpidettä

- 1 Katon määrittäminen sähkönsiirtohinnan korotuksen kertamuutokselle sekä toistumisvälille
- 2 Verkkopalvelumaksuina perittävien tulojen riittävä kohdentaminen investointeihin ja muuhun verkkotoiminnan kehittämiseen

Energiavirasto on järjestänyt toimintansa sangen tehokkaasti verrattuna esimerkiksi muiden EU-valtioiden vastaaviin kansallisiin sääntelyviranomaisiin. Mikäli Energiaviraston toimivaltaa ja tehtäviä lisättäisiin, haluaa Energiavirasto kuitenkin jo tässä yhteydessä kiinnittää huomiota, että sille olisi samalla taattava riittävät resurssit lakisääteisten tehtäviensä asianmukaiseen hoitamiseen.



Lisätietoja asiasta antavat ylijohaja Simo Nurmi (puh. 029 5050 011) ja johtaja Veli-Pekka Saajo (puh. 029 5050 023) .

Ylijohaja

Simo Nurmi

Johtaja

Veli-Pekka Saajo

Jakelu

Työ- ja elinkeinoministeriö (vain sähköpostilla): olli.rehn@tem.fi; markku.rajala@tem.fi; riku.huttunen@tem.fi; petteri.kuuva@tem.fi; arto.rajala@tem.fi; tatu.pahkala@tem.fi; kirjaamo@tem.fi

Tiedoksi

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (vain sähköpostilla): juhani.jokinen@kkv.fi; paivi.hentunen@kkv.fi; timo.mattila@kkv.fi; paivi.seppala@kkv.fi; jukka.kaakkola@kkv.fi