



Ina Lehto

10.11.2023

Lausuntopalvelu.fi
Energiavirasto

Diaarinumerot: 3171/040300/2023
3172/040300/2023
3173/040300/2023
3174/040300/2023

Energiateollisuus ry:n lausunto - Kuuleminen vahvistuspäätösluonnoksesta sähkö- ja maakaasuverkkotoimintojen valvontamenetelmiksi valvontajaksoilla 2024-2027 ja 2028-2031

Energiavirasto on varannut sidosryhmille mahdollisuuden lausua vahvistuspäätösluonnoksista sähkön jakeluverkkotoiminnan, sähkön kantaverkkotoiminnan, maakaasun jakeluverkkotoiminnan sekä maakaasun siirtoverkkotoiminnan hinnoittelun kohtuullisuuden valvontamenetelmiksi liitteineen. Energiateollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteamme lausuntonamme seuraavaa. Lausuntomme ei sisällä salassa pidettäviä tietoja.

YLEISET HUOMIOT JA YHTEENVETO KESKEISISTÄ MUUTOSEHDOTUKSISTA

Energiavirasto esittää erittäin merkittäviä muutoksia valvontamenetelmiin suhteessa nykyisiin valvontamenetelmiin sekä keväällä lausunnolla olleisiin ensimmäisiin suuntaviivoihin. Esitetyt menetelmät vaarantavat puhtaan siirtymän edellyttämän verkkojen kehittämisen ja niillä on erittäin merkittävä negatiivinen vaikutus verkkoyhtiöiden talouteen. Muutokset uhkaavat kriittisen infrastruktuurin jatkuvaa kehittämistä, jolla on myös negatiivinen vaikutus huoltovarmuuteen. Esitetyt merkittävät uudet muutokset hyvin lähellä menetelmien vahvistamista murtavat verkkoyhtiöiden toimintaedellytykset sekä investointiympäristön ennakoitavuuden ja pitkäjänteisyyden.

Kun ensimmäiset suuntaviivat olivat lausunnolla maaliskuussa 2023, Energiateollisuus esitti huolen valvontamenetelmien vaikutuksista yhtiöiden investointikyvykkyteen, jolla on keskeinen rooli puhtaan siirtymän mahdollistamisesta Suomessa seuraavien 8 vuoden aikana. Samalla Energiateollisuus korosti lausunnossaan, että verkkoyhtiöt tarvitsevat pitkäjänteisen ja ennakoitavan sääntely-ympäristön kyetäkseen vastaamaan verkkojen käyttäjien tarpeisiin. Nyt esitetyt muutokset ovat käytännön vaikutuksiltaan täysin päinvastaiset näiden lausumiemme päätavoitteiden kanssa.

Nyt esitetyt menetelmät eivät toteuta sähkömarkkinalain esitöihin (HE 20/2013) kirjattuja tavoitteita, joiden mukaan *”verkkopalveluiden hinnoittelun tulisi turvata verkonhaltijalle kuuluvien tehtävien edellyttämä kohtuullinen tulorahoitus ja vakavaraisuus. Tulot saisivat siten kattaa verkon ylläpidon, käytön ja rakentamisen kohtuulliset kustannukset sekä antaa sijoitetulle pääomalle kohtuulliseksi katsottavan tuoton.”*

Nyt esitetyt muutokset heikentävät perustavalla tavalla yhtiöiden toimintaedellytyksiä ja investointikykyä ja pienentävät yhtiöiden menetelmien mukaista verkon arvoa yhtiöstä riippuen useita kymmeniä prosentteja. Useat verkkoyhtiöt arvioivat, ettei niillä ole muutoksen toteutuessa edellytyksiä jatkaa yhteiskunnan vaatimia, kehittämissuunnitelmiansa mukaisia investointeja tai saada niihin rahoitusta. On lisäksi huomioitava, että kesällä 2022 toimitetuissa sähkönjakeluverkon kehittämissuunnitelmissa arviot etenkin puhtaan siirtymän edellyttämistä todellisista investointitarpeista ovat osoittautuneet varsin konservatiivisiksi. Näköpiirissä on verkkoinvestointien toteuttamisen vaikeutuminen radikaalisti, osalla verkkoyhtiöistä jopa täyspysähdys. Esitetyt muutokset ovat ongelmallisia myös omaisuuden suojan näkökulmasta, kun esityksellä leikattaisiin taannehtivasti merkittävä osa koko toimialan omaisuusmassan arvosta yhdessä yössä.

Merkittävimmät esitetyt muutokset koskevat verkon arvon määrittämisperiaatteiden muuttamista sekä kohtuullisen tuottoasteen määrittämisperiaatteiden muuttamista. Näin merkittävien muutosten esittäminen vain kaksi ja puoli kuukautta ennen seuraavien 8 vuoden valvontamenetelmien vahvistamista on kohtuutonta. Muutoksista ei ole käyty vuoropuhelua sidosryhmien (esim. sidosryhmäneuvottelukunta) kanssa. Valmisteluprosessi on tältä osin vakavasti epäonnistunut ja sidosryhmien kannalta kohtuuton.

Energiateollisuus ry
Eteläranta 10, 00130 Helsinki
www.energia.fi

Myös kuulemiseen varattu kohtuuttoman lyhyt aika huomattavan lähellä menetelmien voimaantuloa uhkaa verkkoyhtiöiden kykyä tasavertaisesti suoriutua riittävän perusteellisesti vaikutusten arvioinnista. Energiavirasto arvioi omassa vaikutustenarvioinnissaan riittämättömästi ja suppeasti vain yhtiöiden hinnoitteluviran muutosta.

Sähkömarkkinalain esitöiden (HE 20/2013) mukaan

”Hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös verkon kehittämisvelvollisuudesta aiheutuvat investoinnit ja niiden rahoittaminen.”

Energiaviraston vaikutustenarviointi ei ole tältä osin sähkömarkkinalain mukainen. Välittömien taloudellisten vaikutusten lisäksi on yhtä tärkeää tietää mallin ohjausvaikutukset verkkoyhtiöiden toimintaan ja verkkojen kehittämiseen koko tulevien valvontajaksojen aikana. Myöskään vaikutuksia yhtiöiden kykyyn hoitaa tulevia velvollisuuksiaan tai saada riittävää rahoitusta ei ole arvioitu.

Suomessa verkkoihin on tähän asti ollut mahdollista investoida yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseksi. Samalla sähköverkkopalvelun hinta suhteutettuna asiakaskohtaiseen verkon määrään on Suomessa Euroopan alimpia. Kohtuullisen hinnan ja laadukkaan verkkopalvelun tulee olla tavoitteena myös tulevaisuudessa. Esitetyt menetelmämuutokset ohjaavat arvioidemme mukaan päinvastaiseen suuntaan ja esitetyillä, investointikyvykkyyttä merkittävästi heikentävillä menetelmillä verkoista uhkaa muodostua yhteiskunnan puhtaan siirtymän ja sähköistymiskehityksen este.

Vakaa sääntely-ympäristö on kriittisin edellytys sille, että verkkoinvestoinnit voidaan suunnitella ja toteuttaa pitkäjänteisesti. Vastaavasti valvontamenetelmien muutokset on valmisteltava ennakoivasti ja huolella pitkälle aikavälille perustuen laadukkaaseen vaikutustenarviointiin.

Esitämme seuraavaksi yksityiskohtaiset muutosesityksemme ja niiden perustelut.

VERKKOTOIMINTAAN SITOUTUNUT OIKAISTU OMAISUUS JA PÄÄOMA

Verkon arvon määrittelytapa

Merkittävin esitetty muutos 1. suuntaviivoihin nähden koskee verkon arvon määrittämisperiaatteiden muuttamista. Valvontamenetelmässä verkon arvon määrittäminen on perustunut jo ainakin vuodesta 2005 alkaen nykyhetken markkina-arvosta määritetyn jälleenhankinta-arvon ja siitä edelleen johdetun nykykäyttöarvon määrittämiseen. Emme kannata esitettyä verkon arvon määrittelytavan muuttamista vaan pidämme ensimmäisten suuntaviivojen ja nykyisten valvontamenetelmien mukaista määrittelytapaa perusteltuna.

Verkon arvon määrittelytavan muuttaminen muuttaa merkittävästi valvontamallin peruslähtökohtia ja ohjausvaikutuksia. Näin suuri periaatetason muutos olisi vaatinut huolellisen valmistelun riittävällä aikataululla, sidosryhmien osallistamisen muutoksen valmisteluun ja arviointiin sekä huomattavasti nyt esitettyjä kattavammat vaikutustenarvioinnit.

Energiaviraston uudessa verkon arvon määrittämisperiaatteita koskevassa esityksessä on useita ongelmia valvontamenetelmien muodostaman kokonaisuuden toimivuuden kannalta, kuten:

1. Menetelmien mukainen verkon arvo ei kuvaisi nyt eikä tulevaisuudessa verkon käypää markkina-arvoa, joka on kirjattu vaatimuksena myös sähkömarkkinalain esitöihin.
2. Vanhojen yksikköhintaluetteloiden käyttö johtaa vanhan verkon osalta verkon arvon määrittämisen epätarkkuuden kasvamiseen.
3. Nykykäyttöarvossa verkon ikätekijä tulee huomioiduksi kahdesti.
4. Esitys aiheuttaa välillisiä vaikutuksia tehostamiskannustimeen, joita ei ole käsitelty esitetyissä menetelmissä.
5. Esitys käsittelee inflaatiota ristiriitaisesti ja jättää huomioimatta toimialan tuottavuuden kehittymisen.

Esitetyllä verkon arvon määrittämistavalla määritetty verkon arvo ei enää kuvaisi verkon käypää markkina-arvoa. Energiavirasto on itsekin tulkinnut, ettei tämä ole sähkömarkkinalain mukaista, kun asiasta keskusteltiin Energiaviraston sidosryhmäneuvottelukunnassa kesäkuussa 2022. Tuolloin keskusteltiin nimenomaan verkon arvon jäädyttämisestä (nk. jäädytetty regulaatiotase), jonka osalta Energiavirasto itse totesi, että

”sähkömarkkinalain mukaisesti verkonarvon tulisi kuvata sen markkina- tai käyttöarvoa ja [akateemisen työryhmän] lausunnon mukaisesti ehdotettu verkonarvon määrittäminen ei enää kuvaisi verkon markkina- tai käyttöarvoa¹”

Energiavirasto ei ole millään tavalla indikoinut tämän näkemyksen olevan virheellinen aiemmin tai edes nyt lausunnon annetuissa menetelmäluonnoksissa tai perusteluissa. Pidämme Energiaviraston aiempaa tulkintaa oikeana ja nyt esitettyä muutosta sähkömarkkinalain vastaisena.

Esitetyllä verkon arvon määrittämistavalla määritetty ”jälleenhankinta-arvo” ei tosiasiallisesti kuvaisi enää jälleenhankinta-arvoa vaan arviota verkon historiallisesta hankintahetken arvosta. Vaikutus näkyy Energiaviraston omassakin vaikutustenarvioinnissa tasapoistoa merkittävästi pienentävänä. Nyt voimassa olevien valvontamenetelmien mukaan tasapoiston tarkoitus on mahdollistaa riittävien korvausinvestointien tekeminen. Mikäli ”jälleenhankinta-arvo” määritettäisiin esitetyllä tavalla, ei tasapoisto tosiasiallisesti mahdollista riittävien korvausinvestointien toteutusta.

Esitetyllä verkon arvon määrittämistavalla määritetty ”nykykäyttöarvo” ei tosiasiallisesti kuvaisi enää nykykäyttöarvoa vaan arviota verkon historiallisesta hankintahetken arvosta ikävähennettynä. Koska esityksen mukainen ”jälleenhankinta-arvo” huomioisi jo iän vanhojen yksikköhintojen käytön kautta, tulisi komponentin ikä huomioitua kahdesti. Ohjausvaikutukseltaan tämä kannustaisi investoimaan verkkoon komponenttien ikäjärjestyksessä eikä tarveperusteisesti. Ohjausvaikutus ohjaisi siten lyhentämään todellisia pitoaikoja.

Yhtiöiden investointikyky heikkenee radikaalisti, mikäli verkon arvo ei kuvaa enää verkon käypää arvoa vaan historiallista rakentamiskustannusta. Lisäksi esitys johtaisi takautuvasti jo tehtyjen investointien kannattavuuden heikkenemiseen.

Esityksen vaikutuksia tehostamiskannustimeen on kuvattu otsikon TEHOSTAMISKANNUSTIN alla.

Energiavirasto perustelee esitettyä muutosta tilaamansa konsulttiselvityksen² johtopäätöksillä. Pidämme konsulttiselvityksessä tehtyjä johtopäätöksiä osittain puutteellisina ja kontekstista irrotettuina. Konsulttiselvitys esittää teoreettisen tarkastelun, jonka sovellettavuutta suomalaisen valvonnan kokonaisuuteen ja sen historialliseen kehitykseen sekä toimintaympäristön olosuhteisiin ja suomalaisten verkkojen kehitystarpeisiin ei ole selvityksessä analysoitu. Kokonaisuutta ei myöskään ole analysoitu Energiaviraston perusteluissa tai vaikutusten arvioinnissa. Konsulttiselvitys jättää esimerkiksi huomioimatta suomalaisen verkkotoiminnan yksikköhintojen kehityksen viimeisen 10 - 12 vuoden ajalta ja toimialan tehostumisen.

Konsulttiselvityksessä esiin tuotu näkemys inflaation kaksinkertaisesta huomioimisesta Energiaviraston nykyisissä valvontamenetelmissä ei ole perusteltu, kun huomioidaan suomalaisen valvonnan todelliset vaikutukset edellisillä valvontajaksoilla. Konsulttiselvityksessä inflaation arviointi perustuu oletukseen, että yksikköhinnat seuraisivat inflaatiota ja yksikköhintapäivitysten yhteydessä inflaatio tulisi huomioiduksi tuottopohjassa. Konsulttiselvitys ei kuitenkaan huomioi toimialan tehostumista ja tuottavuuskehitystä.

Konsulttiselvitys esittää myös vaihtoehtoisia ratkaisuja menetelmiksi. Mikään konsulttiselvityksen esittämistä vaihtoehtoista ei nähdäksemme toteuta menetelmille asetettuja tavoitteita, sillä niissäkään ei ole huomioitu toimialan tehostumista ja tuottavuuskehitystä. Konsulttiselvityksen esityksiin ylipäätään liittyy perustavanlaatuisen ongelma toimintaympäristön ennakoitavuuden murenemisestä sekä kattavien vaikutustenarviointien mahdottomuudesta annetussa ajassa.

Energiavirasto on itse todennut valvonnan vaikuttavuusraportissaan³ vuonna 2021, että

”Rakentamisen liittyvät kustannukset ovat rakennuskustannusindeksin perusteella nousseet Suomessa noin 25 % vuodesta 2005 vuoteen 2016. Samalla aikavälillä keskijänniteverkon maakaapelien yksikköhinnat ovat keskimäärin taas laskeneet 15 %”

Tämä osoittaa selvästi, että konsulttiselvityksen oletus yksikköhintojen ja inflaation suhteesta ei ole Suomessa pitänyt paikkansa.

¹ Sidosryhmäneuvottelukunnan [muistio](#) 20.6.2022

² DFC Economicsin [selvitys](#) Rate-base adjustment for inflation in energy networks regulation

³ Energiaviraston [raportti](#) Sähköverkkoliiketoiminnan kehitys, sähköverkon toimitusvarmuus ja valvonnan vaikuttavuus 2020 – Tuloksellisuuden ja ohjausvaikutusten kehittyminen vuosina 2016-2019 suhteessa aiempiin valvontajaksoihin

Nykyisten valvontamenetelmien mukaisella päivittyviin yksikköhintoihin perustuvalla verkon jälleenhankinta-arvon määrittämisellä ja mallilla kokonaisuudessaan on ollut kannustava vaikutus verkkotoiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden kehittymiseen. Verkkotoiminnan tuottavuuden parantuminen hyödyttää sekä asiakkaita, että toimialaa kokonaisuutena. Puhtaan siirtymän ja sähköistymisen mahdollistaminen sekä toimitusvarmuustavoitteiden saavuttaminen edellyttävät merkittäviä määriä sekä korvausinvestointeja että uuden verkon rakentamista. Tämän edellytyksenä ovat yhtiöiden riittävät taloudelliset edellytykset, jota ilman tuottavuuskehitystä ei synny. Nykymuotoisissa valvontamenetelmissä verkon käyttäjät ovat hyötäneet tuottavuuskehityksestä yksikköhintapäivitysten kautta. Nykyinen valvontamenetelmien kokonaisuus ja pitkäjänteinen ja ennakoitava regulaatio ovat rakentaneet yhtiöille vahvan kannusteen tehostaa toimintaa, joka on pitkällä aikavälillä asiakkaiden etu.

Energiavirasto on huomionnut alan tehostumisen perustellessaan vuonna 2021 voimassa oleviin vahvistuspäätöksiinsä tekemäänsä muutosta:

”Mikäli verkonhaltijat keskimäärin pystyvät investoimaan yksikköhintoja halvemmalla, niin seuraavissa valvontamenetelmissä investointitehokkuus siirtyy yksikköhintoihin ja ne laskevat. Tällöin verkko-omaisuuden oikaisussa koko verkkomassan arvo alenee suhteessa vanhaan, ja asiakkaat hyötävät tästä investointitehokkuuden siirtyessä yksikköhintoihin. Jo valvontajakson aikana asiakkaat hyötävät yksikköhintojen leikatessa tehostomien investointien kustannukset kohtuulliselle tasolle”

Pidämme nykyisiä valvontamenetelmiä tältä osin perusteltuina ja oikeellisina ja nyt esitettyä muutosta perusteettomana.

Esitetty muutos johtaisi epätarkoituksenmukaisesti siihen, että suuri osa nykyisistä ja tulevista investoinneista muuttuisi kannattamattomiksi. Esitetty muutos rapauttaisi yhtiöiden tuottopohjan pitkällä aikavälillä ja tekisi siten korvausinvestoinnit liiketaloudellisesti kannattamattomiksi. Esitetty muutos muuttaa perustavalla tavalla mallin rakennetta ja kaikkia vaikutuksia mallin ohjausvaikutuksiin ei ole tässä aikataulussa edes mahdollista tehdä riittävän kattavasti.

Pidämme valvontamenetelmien ohjausvaikutusten, yhtiöiden investointikyvykkyyden varmistamisen sekä mallin kokonaisuuden toimivuuden vuoksi välttämättömänä, että verkon arvon määrittely perustuu jatkossakin tosiasialliseen jälleenhankinta-arvoon ja nykykäyttöarvoon.

Kertynyt poistoero verkon hyödykkeistä - käsittely sitoutuneessa pääomassa

Toistamme ensimmäisten suuntaviivojen yhteydessä kommentoimamme näkemyksen, että poistoerokäsittely tulee säilyttää nykyisellään. Esitetty muutos ei varmista menetelmien veroneutraaliutta eikä erilaisissa konsernirakenteissa toimivien yhtiöiden tasapuolista kohtelua veropoistojen ja kumulatiivisen poistoeron osalta. Olemme perustelleet näkemystämme yksityiskohtaisesti lausunnoissamme ensimmäisiin suuntaviivoihin.

Nykyisten menetelmien mukainen poistoeron käsittelytapa on selkeä ja kannatettava, sillä lopputulos on tuottopohjan osalta sama riippumatta, siitä kirjataanko verkon poistoeroa vai tehdäänkö tulosta. Nykyiset valvontamenetelmät ovat siis verolainsäädännön näkökulmasta neutraalit. Pidämme tärkeänä, että valvontamenetelmät säilyvät veroneutraaleina, eikä poistoeron hyödyntämistä investointikyvyn parantamiseksi estetä verkkoliiketoiminnassa. Suuntaviivoissa esitetty muutos asettaisi verkkoyhtiöt eriarvoiseen asemaan verotuksen näkökulmasta suhteessa muihin pääomavaltaisiin, kilpailuilla markkinoilla toimiviin yrityksiin. Lisäksi ehdotus ei kohtele tasapuolisesti vain jakeluverkkotoimintaa harjoittavia yhtiöitä ja useampia liiketoimintoja harjoittavia konserniyhtiöitä.

Korvausinvestointien purkukustannukset

Energiavirasto esittää edelleen merkittävää muutosta purkukustannusten käsittelyyn. Esityksellä on negatiivinen vaikutus sekä tulevien, että takautuvasti myös aiemmin toteutettujen purkujen osalta. Muutoksella rankaistaisiin takautuvasti perusteettomasti yhtiöitä nykyisten menetelmien periaatteiden noudattamisesta.

Toistamme ensimmäisten suuntaviivojen yhteydessä kommentoimamme näkemyksen, ettei purkukustannusten käsittelytapaa ole perusteltua muuttaa esitetyllä tavalla. Pidämme nykyisten valvontamenetelmien mukaista käsittelytapaa perustelluimpana tapana käsitellä purkukustannukset.

Huomautamme uudelleen, että verkkoa uusittaessa tai korvattaessa purkukustannukset ovat olennainen osa investointia. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO: 2018:67) todennut että purkukustannukset kuuluvat osaksi korvausinvestointeja:

”Vanhan rakennuksen purkukustannuksilla [...] on katsottava olevan yhteys suoraan ja välittömästi nyt kysymyksessä olevaan toimintaan, jossa yhtiöllä on tarkoitus rakentaa purettavan rakennuksen tilalle uudisrakennus. Purkukustannusten on katsottava olevan osa arvonlisäverolain 31 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettua kiinteistöön kohdistuvaa rakennustyötä.”

Esitetty uusi käsittelytapa on tämän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen vastainen. Esitys myös johtaisi siihen, että verkonhaltijoilla ei ole mahdollisuutta saada sähkömarkkinalain mukaista kohtuullista tuottoa tekemilleen investoinneille korvausinvestointeihin kuuluvien purkukustannusten osalta. Kohtuullisen tuoton varmistamiseksi aktivoidut purkukustannukset tulee voida jättää sidottuun pääomaan tai vastaavasti menetelmien tulee tarjota saman suuruinen korvauksen sallittujen operatiivisten kustannusten kautta.

Mikäli purkukustannukset kirjataan operatiivisiin kustannuksiin, tulevien purkukustannusten osalta on varmistettava, että operatiivisten kustannusten sallittua tasoa voidaan kasvattaa purkukustannuksia vastaavalla määrällä.

Mikäli purkukustannukset sisällytettäisiin kaikilta osin kuluihin, tulisi myös StoNED-mallin mukaisen tehokkuusrintaman estimoinnissa käytettävä data korjata siten, että laskennassa käytettäviin kontrolloitaviin operatiivisiin kustannuksiin lisätään aiemmin aktivoidut purkukustannukset. Toisin sanoen purkuja vastaavat tuotokset, eli puretut johtokilometrit ja muut sähköverkon komponentit tulisi ottaa osaksi StoNED-rintaman estimointia. Mikäli näin ei tehtäisi, koko toimialan tehokkuus laskisi suhteessa StoNED-rintamaan perusteettomasti.

Verkon rakentamiseen saadut tuet

Esityksessä on tarkennettu ensimmäisiin suuntaviivoihin nähden, ettei asiakkaiden tilaamien johtosirtojen kustannusten edelleen laskutusta tule käsitellä verkon rakentamiseen saatuna tukina. Tämä on tervetullut tarkennus.

Esityksessä on kuitenkin edelleen todettu vastaavasti kuin ensimmäisissä suuntaviivoissa, että tuella rahoitetulle verkko-omaisuudelle ei tule saada kohtuullista tuottoa eikä tasapoistoja. Esitämme edelleen, että tuilla tai kompensatioilla rahoitetut komponentit huomioidaan sähköverkko-omaisuuden oikaistussa jälleenhankinta-arvossa, kun siitä investointikannustimessa lasketaan sähköverkko-omaisuuden oikaistuja tasapoistoja. Vaikka verkkoyhtiö saisi itse investoinnin toteutettua tukirahan avulla, jää verkkoyhtiölle rakennetun verkonosan kunnossapitovastuu verkon käyttöiän aikana. Lisäksi verkko tulisi voida uudelleenrakentaa vastaavanlaisesti pitoajan päätyttyä. Emme kannata esitettyä käsittelytapaa sillä se käytännössä estää tukirahoituksen käytön verkkoinvestointeihin. Vaikutus on merkittävä etenkin kantaverkossa, mutta myös jakeluverkoissa voisi etenkin tulevaisuudessa olla erilaisilla tukimekanismeilla saatavissa Suomen kansantalouden kannalta hyvinkin merkittävää etua.

KOHTUULLINEN TUOTTOASTE

Esityksessä todetaan, että menetelmissä sovellettaisiin ensimmäisistä suuntaviivoista poiketen WACC-parametrien määrittämisessä verrokkiyhtiöistä johdettavien parametrien osalta verrokkiryhmän mediaaniarvoa, jos verrokkiyhtiöiden keskimääräinen säännellyn verkkoliiketoiminnan osuus ylittää viimeisimpien saatavilla olevien tilinpäätöstietojen perusteella 50 % koko konsernin liikevaihdosta. Ja muussa tapauksessa sitä neljänestä, joka tuottaa pienemmän tuottoasteen. Emme pidä periaatetta perusteltuna.

Verrokkiyhtiöiden joukot ovat jo valmiiksi varsin suppeat. Ala- tai yläkvartiilin käyttäminen mediaanin sijaan antaa vielä lisäksi kohtuuttomasti painoarvoa yksittäisille verrokkiyhtiöille. Esimerkiksi seitsemän verrokkiyhtiön joukosta kvartiilin muodostaa alle kaksi yhtiötä. Esitetty parametrien määrittelytapa ei nähdäksemme ole tilastollisesti edustava eikä perusteltu. Kvartiilivalinnoilla vaikuttaa olevan tarkoituksellisesti pyritty tuottoasteen minimoimiseen, mitä emme myöskään pidä perusteltuna.

Vieraan pääoman riskipreemioon tehty muutos on jakeluverkkotoimintojen osalta epälooginen. Erityisesti sähkön jakeluverkkotoiminnoille vieraan pääoman riskipremio laskisi ensimmäisiin suuntaviivoihin nähden 2,1 %:sta 1,6 %:iin. Samalla on esitetty ensimmäisiin suuntaviivoihin nähden merkittäviä heikennyksiä verkkoyhtiöiden taloudelliseen tilanteeseen, joka kasvattaa vieraan pääoman riskitasoa. Suomessa on konkreettisesti nähty yhtiöiden talouteen negatiivisesti vaikuttavien valvontamenetelmämuutosten vaikutus vieraan pääomaan riskiin, kun kahden suomalaisen sähkönjakeluverkkoyhtiön luottoluokitusta laskettiin 2022 alusta voimaan tulleiden menetelmämuutosten jälkeen. Vaikka tämä muutos koski suoraan kahta sähkönjakeluverkkoyhtiötä, vaikuttavat negatiiviset muutokset rahoituksen saatavuuteen ja hintaan väistämättä koko toimialaan. Luottoluokituksen

putoaminen vaikuttaa vieraan pääoman riskipreemioon merkittävästi. Esimerkiksi Bloombergin datasta nähdään BBB ja BB luokitettujen eurooppalaisten velkakirjojen tuottoeron olleen keskimäärin 2% (aikavälillä 2018-2023). Tämä kuvastaa vieraan pääoman riskipreemion kasvua, jos luottoluokitusta laskettaisiin BBB:stä BB:hen. Vieraan pääoman riskipreemio olisikin perustellumpaa perustaa verrokkiryhmän ylempään kuin alempaan kvartiiliin.

Emme pidä tuottoasteen parametrivalintoihin esitettyä uutta periaatetta perusteltuna ja esitämme sen poistamista.

LAATUKANNUSTIN

Pidämme perusteltuna esitystä, ettei suurjänniteverkon suunniteltuja keskeytyksiä huomioida laatukannustimessa.

TEHOSTAMISKANNUSTIN

Pidämme perusteltuna Energiaviraston esitystä asettaa sähkön kanta- ja jakeluverkkotoimintojen yleiseksi tehostamistavoitteeksi 0 % kuudennelle valvontajaksolle 2024-2027. Tämä tukee sähköverkkoyhtiöiden mahdollisuuksia kehittää operatiivisiin kustannuksiin painottuvia ratkaisuja, mutta samalla asettaa tarkoituksenmukaisen tiukan tavoitteen tehostaa toimintaa.

Pidämme edelleen perusteltuna asettaa yleinen tehostamistavoite samoin perustein 0 %:iin myös 7. valvontajaksolle 2028-2031, mutta haluamme tuoda esiin, että 1 % yleinen tehostamistavoite on joka tapauksessa kannatettavampi ratkaisu kuin 1. suuntaviivoissa esitetty 2 %.

Kannatamme Energiaviraston esitystä, että seitsemännellä valvontajaksolla markkinaehtoisesti hankittujen joustoratkaisujen kustannukset käsitellään läpilaskuttavana eränä eikä niitä sisällytetä tehostamiskannustimeen sisältyviksi kustannuksiksi. Tämä mahdollistaa jakeluverkonhaltijalle joustojen hyödyntämisen vaihtoehtona verkkoinvestointien rinnalla aiempaa paremmin.

Pidämme myös perusteltuna huomioida CEER:n eurooppalaisen tehokkuusmittaus selvityksen tulokset sähkön kantaverkon tehokkuuden arvioinnissa.

Energiaviraston StoNED rintaman estimoinnissa käyttämät nykykäyttöarvot eivät vastaa esitetyn uuden verkko-omaisuuden määrittävien mukaisia nykykäyttöarvoja. Sama pätee KAH yksikkökustannuksiin. Tältä osin vaikutustenarvioinneissa ei siten ole huomioitu eri menetelmämuutosten keskinäisvaikutuksia.

Aktivoitujen purkukustannusten sisällyttämistä kontrolloitaviin operatiivisiin kustannuksiin aiemmin aktivoitujen purkukustannusten osalta ei ole huomioitu StoNED rintaman estimoinnissa. Lisäksi rintamasta puuttuvat myös ne purkukustannukset, jotka yhtiöt ovat aktivoineet verkon rakentamisprojekteille erittelemättä niitä aktivoituiksi puruiksi. StoNED rintama antaa siten virheellisen kuvan yhtiöiden tehokkuudesta ja johtaa liian ankaraan tehostamistavoitteeseen.

StoNED rintaman tihennetty estimointiväli muodostaa uuden sanktion erityisesti sellaisille verkkoyhtiöille, jotka ovat pystyneet tehostamaan toimintaansa, sillä rintaman päivittäminen poistaa saavutetun hyödyn aiempaa nopeammin.

Huomautamme lisäksi uudelleen, että verkkoyhtiöille tulee jatkuvasti myös uusia lakisääteisiä tehtäviä, jotka aiheuttavat pääasiassa operatiivisia kustannuksia. Sellaisten lakisääteisistä vaatimuksista johtuvien operatiivisen toiminnan kustannusten, joihin verkkoyhtiö ei ole voinut vaikuttaa, ei tulisi heikentää yhtiöiden tehokkuutta valvontamenetelmien mukaisessa tehokkuuden arvioinnissa.

INVESTOINTIKANNUSTIN

Investointikannustin on aiemmillä valvontajaksoilla luonut yhtiöille voimakkaan kannusteen tehostaa investointeja. Nyt esitetyn mukaisena investointikannustimen mekanismi sinällään säilyy, eli verkkokomponentin oikaistu jälleenhankinta-arvo jaetaan verkkokomponentin pitoajalla. Kannustimen merkitys ja kannustava vaikutus kuitenkin pieneni huomattavasti verkon arvon määrittävien muuttuessa. Vaikutus on erityisen merkittävä pitkällä aikavälillä verkon arvon jatkuvasti loitotessa kauemmas ja kauemmas verkon käyvästä markkina-arvosta (jälleenhankinta-arvo huomioiden verkon ikä).

Investointikannustimen hyöty asiakkaille on realisoitunut yksikköhintojen päivittyessä. Viimeksi näin tapahtui sähkön jakeluverkkotoiminnoille 2022 alusta voimaan tullessa yksikköhintapäivityksessä, jolloin tehostuminen siirtyi

asiakkaiden hyödyksi. Esityksen mukaan yksikköhinnat päivitetäisiin jatkossa 4 vuoden välein. Pidämme tätä hyvänä ratkaisuna ja katsomme, että neljän vuoden päivitysväli siirtää tehostamisesta saadun hyödyn riittävän nopeasti asiakashintoihin (eli 1-4 vuoden kuluessa).

Pidämme esitettyä verkon arvon määrittystavan muutosta kohtuuttomana ja ohjausvaikutuksiltaan kokonaistavoitteiden vastaisena myös investointikannustimen näkökulmasta. Voimassa olevien valvontamenetelmien mukaan tasapoiston tarkoitus on mahdollistaa riittävien korvausinvestointien tekeminen. Tämä on ollut periaatteena myös aiemmissa menetelmissä. Mikäli tasapoisto ei perustuisi enää verkon jälleenhankinta-arvoon, tasapoisto ei tosiasiallisesti mahdollista riittävien korvausinvestointien toteutusta. Pidämme tätä merkittävänä periaatteellisena muutoksena valvontamenetelmien tavoitteisiin ja näemme välttämättömänä, että verkon arvon sekä tasapoiston nyky menetelmien mukainen määrittystapa säilytetään.

Esityksessä on edelleen mukana 1. suuntaviivoissa esitetyn mukainen jakeluverkkotoiminnan investointikannustimen niin kutsuttu hyötyleikkuri. Kuten kommentoimme jo 1. suuntaviivoihin, emme kannata esitetyn mukaista mekanismia.

Emme näe, että esitetty hyötyleikkuri toteuttaisi sille asetettuja tavoitteita vaan pahimmillaan se poistaisi yhtiöiltä kannusteen toimia tehokkaasti. Esitetyn mukaiseen mekanismiin liittyy merkittäviä riskejä, jotka toteutuessaan johtavat tehokkuuden heikkenemiseen ja sitä kautta asiakashintojen nousuun. Heikennykset tehokkuuteen kannustamisessa voivat johtaa pidemmällä aikavälillä korkeampiin yksikköhintoihin ja siten korkeampiin verkkopalvelumaksuihin asiakkaille.

Pidämme selvänä, että esitetyn mukainen hyötyleikkuri ei johda tavoiteltuun lopputulokseen. Riittävän kannustinvaikutuksen säilyttämiseksi esitämme, että investointikannustimen leikkuria kehitetään siten, että se olisi symmetrinen, eli myös haitta jaettaisiin. Lisäksi leikkuriin tulisi luoda rajattu alue, jonka sisällä hyötyä tai haittaa kumpaakaan ei jaettaisi. Tällöin investointikannustin palauttaisi rajattua aluetta tehokkaammista investoinneista saatua hyötyä asiakkaille nopeutetussa aikataulussa, mutta edelleen säilyttäisi verkkoyhtiöillä kannusteen tehostaa investointikustannuksia.

Energiaviraston esityksestä jää epäselväksi, miten investointikannustimen hyötyleikkuri käsittelee keskeneräisiä investointeja. On tyypillistä, että varsinkin suuremmat investointihankkeet toteutuvat useamman vuoden aikana. Uudet verkon osat on aktivoitava taseeseen kirjanpitolain mukaisesti. Maksuerien siirtyä eri vuosina ei myöskään ole tasainen vaan yhtenä vuonna voi valmistua merkittävästi enemmän hankkeita kuin toisena. Leikkuri ei saa rankaista yhtiöitä kirjanpitolain noudattamisesta eikä ohjata investointien toteutusajankohtaa epätarkoituksenmukaisesti.

INNOVAATIO- JA JOUSTOKANNUSTIMET

Sähkön jakeluverkkotoimintoja koskevassa esityksessä 7. jaksolle esitetty joustokannustin on kuvattu niin ylätasolla, että sen tulkinta on haastavaa. On epäselvää mitä tarkoitetaan joustoratkaisuilla, joustotoimenpiteen hankintaa vai myös joustojen hyödyntämisen edellyttämiä investointeja. Toteamme, että 7. jakso on askel oikeaan suuntaan, mutta ei vielä poista niin kutsuttua capex-opex tasapaino-ongelmaa joustohankinnan osalta. Esitetty malli ei vielä tällaisenaan aidosti kannusta yhtiöitä hyödyntämään joustoja vaihtoehtona verkkoinvestoinneille. Joustokannustimen tulee aidosti kannustaa joustojen hyödyntämiseen eikä toimia pelkästään läpilaskutuseränä. Läpilaskutuksen lisäksi esitämme joustokannustimeen joustoon kannustavaa lisäkannustuserää. Lisäksi esitämme, että markkinaehtoisesti hankituille joustoratkaisuille mahdollistettaisiin jo 6. jaksolla 7. jaksoa vastaava käsittely nyt esitetyn innovaatiokannustimen kaltaisen kannustimen lisäksi.

Esitämme, että 6. ja 7. jakson aikana Energiavirasto seuraa tiiviisti yhteistyössä sidosryhmien kanssa markkinaehtoisten joustojen kehittymistä ja kannustimen edelleen kehittäminen 8. jaksolle aloitetaan hyvissä ajoin ja sitä tehdään tiiviissä yhteistyössä verkkoyhtiöiden sekä muiden sidosryhmien kanssa.

MUUTA

Verkkokomponenttien yksikköhinnat muodostavat merkittävän osan valvontamenetelmien kokonaisuudesta. Sähkön jakeluverkon yksikköhintakysely toteutettiin tänä vuonna merkittävästi aiempaa tarkemmalla komponenttijaottelulla. Tiedossamme on, että hintatietojen kerääminen oli verkkoyhtiöille osin haasteellista tietojen jaottelun hienojakoisuuden vuoksi. Tästä syystä kannustamme Energiavirastoa hyödyntämään jäljellä oleva aika ennen lopullisten vahvistuspäätösten antamista yksikköhintojen huolelliseen läpikäyntiin ja tarvittavien tarkastusten

tekemiseen, jotta voidaan mahdollisimman hyvin varmistua siitä, että asetettavat yksikköhinnat kuvaavat todellisia kustannuksia.

LOPUKSI

Lopuksi kiitämme vielä mahdollisuudesta lausua vahvistuspäätösluonnoksista sähkön jakeluverkkotoiminnan, sähkön kantaverkkotoiminnan, maakaasun jakeluverkkotoiminnan sekä maakaasun siirtoverkkotoiminnan hinnoittelun kohtuullisuuden valvontamenetelmiksi liitteineen.

Ystävällisin terveisin

Ina Lehto, johtava asiantuntija
Verkot ja palvelut
Energiateollisuus ry