



Ina Lehto

14.12.2023

Lausuntopalvelu.fi
Energiavirasto**Diaarinumerot: 3878/040300/2023**
3880/040300/2023
3881/040300/2023
3882/040300/2023

Energiateollisuus ry:n lausunto - Kuuleminen muutoksista sähkö- ja maakaasuverkkotoimintojen hinnoittelun valvontamenetelmiin valvontajaksoilla 2024-2027 ja 2028-2031

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

YLEISET KOMMENTIT

Energiavirasto esitti lokakuussa lausunnolle antamissaan valvontamenetelmäluonnoksissa erittäin merkittäviä muutoksia valvontamenetelmiin suhteessa nykyisiin valvontamenetelmiin sekä maaliskuussa lausunnolla olleisiin luonnoksiin (nk. ensimmäisiin suuntaviivoihin). Lokakuun luonnoksiin jättämässään lausunnoissa Energiateollisuus toi esiin, että esitetyt menetelmät vaarantavat puhtaan siirtymän edellyttämän verkkojen kehittämisen ja niillä on erittäin merkittävä negatiivinen vaikutus verkkoyhtiöiden talouteen.

Energiaviraston nyt esittämät muutokset eivät korjaa lokakuun luonnoksen ilmeisiä ongelmia eivätkä esitetyn mukaiset valvontamenetelmät mahdollista riittäviä investointeja verkkojen kehittämiseen. Esitys uhkaa edelleen vaarantaa kriittisen infrastruktuurin jatkuvaa kehittämistä, jolla on myös negatiivinen vaikutus huoltovarmuuteen.

Energiateollisuus on koko valmisteluprosessin ajan korostanut nyt asetettavien valvontamenetelmien merkitystä puhtaan siirtymän ja energiamurroksen mahdollistajana tai esteenä. Nyt lausuttavana olevat valvontamenetelmät koskevat vuosia 2024-2031. Tämä on kriittinen aikaikkuna, jossa puhdas siirtymä on toteutettava, mikä on merkityksellistä myös Suomen kilpailukyyn kannalta. Siksi Energiateollisuus onkin vakavasti huolissaan valvontamenetelmien kehittämisestä. Olemme myös pettyneitä siihen prosessiin ja aikatauluun, jolla menetelmiä on valmisteltu.

Esitämme seuraavaksi yksityiskohtaiset kommenttimme lausunnolla oleviin muutosesityksiin. Kaikkein merkityksellisin muutos on verkon arvon määrittystavan periaatteiden muuttaminen suhteessa nykyisiin menetelmiin ja maaliskuussa lausunnolla olleisiin luonnoksiin. Korostamme, että Energiaviraston esitystä on tältä osin välttämätöntä muuttaa verkkoyhtiöiden investointikykyyn ja toimintaedellytysten varmistamiseksi.

VERKON ARVON MÄÄRITYSTAPA

Energiavirasto esittää edelleen lokakuun esityksen kaltaisesti verkon arvon jäädyttämistä. Ainoa muutos olisi, minkä vuoden yksikköhintoihin jäädyttäminen perustettaisiin. Verkon arvon jäädyttämisellä on merkittävä negatiivinen vaikutus yhtiöiden investointikykyyn pitkällä aikavälillä ja ainoa tapa korjata tämä ongelma on palata maaliskuun suuntaviivoissa esitettyyn verkon arvon määrittystapaan.

Ensimmäisissä suuntaviivoissa esitetty ja koko nykyaikaisen valvonnan ajan käytetty verkon arvon määrittystapa perustuu nykyhetken markkina-arvosta määritetyn jälleenhankinta-arvon ja siitä edelleen johdetun nykykäyttöarvon määrittämiseen. Pidämme tätä tapaa ainoana vaihtoehtona, joka aidosti turvaa yhtiöiden kyvyn kehittää verkkoja pitkällä aikavälillä.

Energiaviraston valvontamenetelmät asettavat käytännössä yhtiöille sallitun liikevaihdon. Tästä sallitusta liikevaihdosta oleellisen osan muodostavat sallittu tuotto sekä vuotuiset tasapoistot. Näistä kumpaankin vaikuttaa keskeisesti valvontamenetelmien perusteella laskettu verkon arvo. Verkon arvon jäädyttäminen tarkoittaa, että vuosien kuluessa valvontamenetelmissä määritetty verkon arvo jää jatkuvasti enemmän ja enemmän jälkeen verkko-omaisuuden käyvästä markkina-arvosta (nykykäyttöarvo). Aiemmin valvontamenetelmillä tämä ero on korjattu uudelleen arvottamalla verkko-omaisuus valvontajaksojen taitteessa. Tämä on ollut perustelua ja 4 vuoden välein toteutettava verkko-omaisuuden uudelleen arvostus on nähdäksemme sopiva aikaväli.

Verkon arvon jäädyttämisessä viraston esittämällä tavalla verkko-omaisuuden valvontamenetelmien mukainen arvo ja todellinen käypä markkina-arvo ovat jo heti valvontajakson alussa eronneet toisistaan, sillä verkon arvo jäädytettäisiin sähkönjakeluverkoilla vuoden 2022 yksikköhintoihin, jotka kuvaavat vuosien 2019 ja 2020 verkonrakentamisen kustannuksia. Muilla verkkotoiminnoilla verkon arvo jäädytettäisiin vuoden 2016 hintoihin, jotka perustuvat jo merkittävän vanhaan hintatietoon. Vuosien kuluessa jäädytetyn verkon arvon ja todellisen käyvän markkina-arvon ero kasvaa jatkuvasti ja siten verkon arvon jäädyttäminen johtaa ajan kuluessa siihen, että investointien kannattavuus katoaa.

Energiaviraston esityksellä pienennetään verkkoyhtiöiden sallittua liikevaihtoa. Samaan aikaan verkkotoiminnan kustannukset ovat kasvaneet mm. verkonrakentamisen kustannusten nousun, yleisen inflaation sekä rahoituskuluihin vaikuttavan korkotasojen nousun vuoksi. Samalla verkkoihin tulisi investoida merkittävästi puhtaan siirtymän mahdollistamiseksi ja toimitusvarmuustavoitteiden saavuttamiseksi. Sallitun liikevaihdon pieneneminen ja kustannusten yhtäaikainen nousu johtaa väistämättä tarpeeseen supistaa toimintaa, mikä näkyy suoraan verkkoyhtiöiden investointikyvyssä ja toimintaedellytyksissä. Tulorahoitus kattaisi esitetyillä menetelmillä entistä pienemmän osan toiminnan kustannuksista, mikä edellyttäisi jatkuvasti kasvavaa velkaantumista. Esitetty muutos johtaa kuitenkin samalla myös velkarahoituksen saatavuuden vaikeutumiseen ja rahoituskustannusten kasvuun, joka tekee tilanteen entistä ongelmallisemmaksi.

Energiavirasto ei ole toistaiseksi esittänyt relevantteja vaikutustenarviointeja menetelmämuutostensa vaikutuksista verkkoyhtiöiden investointikykyyn pitkällä aikavälillä. Verkkoyhtiöissä tehtyjen arvioiden mukaan vaikutus on merkittävä ja keskeisin negatiivisesti vaikuttava tekijä on nimenomaan verkko-omaisuuden jäädyttäminen. Verkkoyhtiöt ovat toimittaneet jo lokakuun esityksen lausuntokierroksen yhteydessä Energiavirastolle omia yhtiökohtaisia vaikutustenarviointejaan. Yhtiökohtaisissa vaikutusarvioinneissa on havainnollistettu tässä lausunnossa kuvattuja vaikutuksia. Energiateollisuus kannustaa Energiavirastoa käymään huolellisesti läpi yhtiöiden yhtiökohtaisia vaikutustenarviointeja, joita yhtiöt ovat toimittaneet ja esitelleet sekä lokakuun esityksen yhteydessä että tämän lausuntokierroksen yhteydessä.

Kun maaliskuussa lausuimme Energiaviraston silloisesta esityksestä, pidimme esitystä kohtuuttoman tiukkana verkkoyhtiöille ja näimme jo maaliskuun esityksen mukaisilla menetelmillä haastavana riittävällä tasolla toteuttaa puhtaan siirtymän, energiamurroksen ja toimitusvarmuuden parantamisen edellyttämät investoinnit. Verrattuna nyt lokakuussa esitettyihin menetelmäluonnoksiin sekä tällä lausuntokierroksella esitettyihin muutoksiin, näemme näistä Energiaviraston esittämistä kolmesta vaihtoehdosta maaliskuun esityksen ainoana, joka ei romahduta verkkoyhtiöiden pitkän aikavälin investointikykyä. Energiateollisuus pitääkin välttämättömänä, että verkon arvon määrittävän osalta palataan maaliskuussa esitettyihin menetelmiin.

LAINMUKAISUUDESTA

Sähkömarkkinalain esitöiden (HE 20/2013) mukaan hinnoittelun valvonnan tulee perustua verkko-omaisuuden todelliseen käyttöarvoon, joka kuvastaa yrityskohtaista markkina-arvoa:

"Hinnoittelun kohtuullisuuden valvonta perustuisi yritysten sähköverkko-omaisuuden todelliseen käyttöarvoon, joka kuvaa yrityskohtaista markkina-arvoa, eikä esimerkiksi yritysjärjestelyiden perusteella määritettyihin kaupallisiin markkina-arvoihin, jotka voivat sisältää sähköverkkotoimintaan kuulumattomia arvostus- tai järjestelyeriä."

Verkon arvon jäädyttäminen ei vastaa sähkömarkkinalain tavoitetta ja Energiaviraston esitys on tältä osin lainvastainen.

Energiavirasto on itsekin tulkinnut samoin, kun asiasta keskusteltiin Energiaviraston sidosryhmäneuvottelukunnassa kesäkuussa 2022 (sidosryhmäneuvottelukunnan muistio 20.6.2022). 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 käyttöarvoa”

Energiavirasto ei ole millään tavalla indikoinut tämän näkemyksen olevan virheellinen aiemmin tai edes nyt lausunnon annetuissa menetelmäluonnoksissa tai perusteluissa. Pidämme esitystä verkon arvon jäädyttämisestä sähkömarkkinalain vastaisena.

Pidämme Energiaviraston esitystä lainvastaisena myös siltä osin, kun sähkömarkkinalain esitöissä (HE 20/2013) todetaan, että

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

Energiavirasto ei ole arvioinut esittämänsä muutoksen vaikutuksia verkkoyhtiöiden investointikykyyn ja investointien rahoittamiseen pitkällä aikavälillä.

Sähkömarkkinalain esitöihin (HE 20/2013) on kirjattu tavoitteeksi

”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.”

Verkon arvon jäädyttäminen johtaa pitkällä aikavälillä tilanteeseen, jossa verkkoyhtiöt eivät voi tulorahoituksella kattaa verkon ylläpidon, käytön ja rakentamisen kustannuksia. Verkon arvon jäädyttämistä koskeva esitys on myös tältä osin sähkömarkkinalain tavoitteiden vastainen.

Pidämme lainmukaisuuden näkökulmasta välttämättömänä, että verkon arvon määrittämisperusteita koskevat muutosesitykset perutaan ja verkon arvon määrittämisen osalta palataan Energiaviraston maaliskuussa esittämän luonnoksen mukaisiin menetelmiin.

MUUT ESITETYT MUUTOKSET

Energiavirasto esittää myös joitain muita muutoksia lokakuussa lausunnon olleeseen luonnokseen. Osa näistä esityksistä on oikeansuuntaisia, mutta vaikuttavuudeltaan ne ovat huomattavasti verkon arvon jäädyttämistä koskevaa esitystä pienempiä.

Pidämme perusteltuna Energiaviraston esittämiä pieniä muutoksia kohtuullisen tuottoasteen määrittämisperusteisiin. Pidämme perusteltuna myös StoNED rintaman estimointivälin pidentämistä. Samoin pidämme perusteltuna purkukustannusten käsittelyn tarkentamista.

Pidämme perusteltuna investointikannustimen hyötyleikkuriin esitettyä lievennystä. Huomautamme kuitenkin uudelleen, että hyötyleikkuri ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla, jos investointihanke toteutuu useamman vuoden aikana. Tämä on tyypillistä varsinkin suuremmissa hankkeissa. Maksuerien siirtyä eri vuosina ei myöskään ole tasainen vaan yhtenä vuonna voi valmistua merkittävästi enemmän hankkeita kuin toisena. Leikkuria tulisi kehittää siten, ettei se rankaise yhtiöitä kirjanpitolain noudattamisesta eikä ohjaa investointien toteutusajankohtaa epätarkoituksenmukaisesti. Yksi vaihtoehto olisi tarkastella kannustinta valvontajaksotasoisesti, ei vuositasolla.

Yksikköhintojen osalta korostamme vielä, että verkkokomponenttien yksikköhinnat muodostavat merkittävän osan valvontamenetelmien kokonaisuudesta ja siten kannustamme Energiavirastoa panostamaan yksikköhintojen huolelliseen läpikäyntiin ja tarvittavien tarkastusten tekemiseen, jotta voidaan mahdollisimman hyvin varmistua siitä, että asetettavat yksikköhinnat kuvaavat todellisia kustannuksia.

VALVONTAMENETELMIEN VALMISTELUPROSESSI ON EPÄONNISTUNUT

Vakaa sääntely-ympäristö on kriittisin edellytys sille, että verkkoinvestoinnit voidaan suunnitella ja toteuttaa pitkäjänteisesti. Valvontamenetelmien muutokset on valmisteltava ennakoivasti ja huolella pitkälle aikavälille perustuen sidosryhmien aitoon kuulemiseen sekä laadukkaaseen vaikutustenarviointiin.

Olemme erittäin pettyneitä valvontamenetelmien valmisteluun sekä aikataulun että vaikutustenarviointien osalta. Emme pidä millään tavalla kohtuullisena tai hyvän hallintotavan mukaisena, että vain kaksi ja puoli kuukautta ennen menetelmien vahvistamista kahdeksalle seuraavalle vuodelle, Energiavirasto esittää isoa periaatteellista muutosta

mallin pitkäaikaisiin toimintaperiaatteisiin, erityisesti, kun muutoksella on erittäin merkittäviä vaikutuksia mallin ohjausvaikutuksiin sekä yhtiöiden talouteen ja verkkojen kehittämisen edellytyksiin.

Tämän suuruusluokan muutoksista olisi välttämätöntä käydä laajapohjaista vuoropuhelua kaikkien merkittävien sidosryhmien kanssa (esim. sidosryhmäneuvottelukunta). Lisäksi olisi aivan välttämätöntä arvioida muutosten vaikutuksia paitsi lyhyen aikavälin hinnoitteluvaraan, myös pitkän aikavälin investointikyvykkyyteen ja ohjausvaikutuksiin. Valmisteluprosessi on ollut vakavasti epäonnistunut ja sidosryhmien kannalta kohtuuton.

Energiaviraston vaikutustenarvioinnit ovat olleet riittämättömiä, eikä niitä ole kaikilta osin edes vielä viraston kertoman mukaan julkaistu. Energiaviraston asettamat valvontamenetelmät vaikuttavat keskeisellä tavalla verkkotoimintaan, mutta myös verkon käyttäjiin ja koko suomalaisen yhteiskunnan kehittämiseen. Menetelmiin esitettävien muutosten tulisi tästä syystä perustua vaikutusten etukäteiseen arviointiin, jossa on huomioitu laajasti menetelmien vaikutukset verkkotoimintaan ja verkon käyttäjiin sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

LOPPUSANAT

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, erityisesti valvontamenetelmien mukaisen verkon arvon jäädyttäminen, ohjaavat päinvastaiseen suuntaan ja esitetyillä, investointikyvykkyyttä merkittävästi heikentävillä menetelmillä verkoista uhkaa muodostua yhteiskunnan puhtaan siirtymän ja sähköistymiskehityksen este.

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

Ystävällisin terveisin

Ina Lehto, johtava asiantuntija
Verkot ja palvelut
Energiateollisuus ry