Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Mikael Collan

Asiat: HE 265/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

KAA 9/2020 vp Kansalaisaloite laiksi sähkömarkkinalain sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muuttamisesta

LA 17/2020 vp Lakialoite laeiksi sähkömarkkinalain sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

LA 78/2020 vp Lakialoite laiksi sähkömarkkinalain 119 §:n muuttamisesta

TPA 7/2020 Toimenpidealoite sähkönsiirtomaksujen minimoimisesta

TPA 119/2020 Toimenpidealoite Energiaviraston valvontamallin reformoinnista sähkönsiirron ylihinnoittelun saamiseksi kuriin

Yhteenveto lausunnosta

Hallituksen esitys, kansalaisaloite, kaksi lakialoitetta ja kaksi toimenpidealoitetta pyrkivät kaikki muutoksilla hillitsemään sähkönsiirron hintojen nousua ja alentamaan sähkönsiirron hintatasoa. Kaikki yllä mainitut ovat kuluttajan kannalta positiivisia ja viestittävät asiaan liittyviä tahtotiloja tehokkaasti.

Ehdotetuilla muutoksilla saavutetaan nämä tavoitteet nähdäkseni kuitenkin vain pieneltä osin, sillä asian ydin, eli sähkömarkkinoiden valvonta ja siihen liittyvät mallit ja käytänteet ovat Energiaviraston käsissä, jonka harkinta ja päätäntävallassa sähkönsiirron regulaatio hyvin pitkälti katsotaan olevan. Hallituksen esitys tai kansalaisaloite eivät suoraan vaikuta regulaatiomalliin, jonka muuttaminen on Energiaviraston käsissä. Regulaatiomallin muuttaminen on olennaisessa roolissa siirtohintojen alentamisessa ja siirtoyhtiöiden tuottotasojen kohtuullistamisessa. Lakialoitteessa LA 17/2020 vp huomautetaan, että lainsäädännöllisesti olisi edellytyksiä tehdä asiaan liittyviä määrittelyjä nykyistä tarkemminkin.

Ehdotuksissa tähdennetään ja täsmennetään kustannustehokkuutta sähkönsiirtoinvestointeihin liittyen, mikä on oikean suuntainen toimenpide.

Hallituksen esityksessä ja kansalaisaloitteessa ehdotetaan kummassakin sähkönsiirtomaksujen korotuskaton laskemista nykyisestä. Ehdotetut toimenpiteet ovat omiaan hidastamaan sähkönsiirron maksujen kasvunopeutta osan yhtiöistä kohdalla, mutta ne eivät olennaisesti puutu itse ongelmaan, eli korkeisiin ja yhä nouseviin sähkönsiirtohintoihin.

Koska asiakkailta voidaan nykyjärjestelyn puitteissa kerätä jälkikäteen ”rästiin jääneitä” sähkönsiirtomaksuja ei korotuskatto muuta absoluuttisesti kerättävää määrää vaan jaksottaa sen maksamisen eri tavalla. Verkon käyttäjille muodostuu ”piilovelka”, jonka suuruus on verkon käyttäjälle arvoitus ja joka potentiaalisesti asettaa sähköverkon käyttäjät eriarvoiseen asemaan. Sikäli kuin mikäli maksujen jaksotus ja maksuunpanon myöhästyttäminen, mistä asiallisesti on kysymys, sallitaan, tulisi näkemykseni mukaan yhtiöiden sitovasti ja peruuttamattomasti ilmoittaa

kullekin vuodelle kohdistuva saantonsa (myös saataviksi jäävältä osin) jokaisena verovuonna ja näyttää se kirjanpidossaan sekä verotuksessaan asianmukaisesti ja läpinäkyvästi, sekä lisäksi ilmaista kuluttajiin kohdistuva velkataakka vähintään kollektiivisella tasolla vuosittain esimerkiksi verkkosivuillaan.

Näkemykseni mukaan ei ole nähtävissä, että sähkön siirtohintoina asiakkailta lähivuosina vuosittain laskutettava määrä välttämättä laskee, vaikka ehdotetut muutokset toteutettaisiin.

Voimassa olevan lain mukaisesti sähkösiirtopalvelun hinnoittelun tulee perustua toteutuneisiin kustannuksiin ja tältä osin nykyinen tilanne on lain toteutumisen kannalta arveluttava. Olisikin syytä määritellä tarkasti mitä sana ”perustua” tässä yhteydessä tarkoittaa ja määritellä riittävällä, nykyistä suuremmalla tarkkuudella miten ”toteutuneisiin kustannuksiin perustumista” tulisi tulkita. Nykyinen tulkinta on vähintäänkin ”vapaa” ja on osaltaan tehnyt nykyisen tilanteen mahdolliseksi. Ehdotukset eivät puutu tähän asiaan riittävän ponnekkaasti, ja jättävät yhä lain hengen ja kirjaimen osalta liikaa tulkinnanvaraa.

Näkemykseni on, että on lain kustannusperusteisuuden hengen mukaista, että asiakkaan maksettavaksi ei voida sallia

- *i) tuottoja sellaisille määrille pääomia (poistamattomia hankintamenoja, omia pääomia), jotka eivät ole yhteneviä tai ovat olennaisesti eri suuruisia yhtiöiden hyväksytyiden taseissa ilmoitettujen toteutuneisiin kustannuksiin perustuvien lukujen (kuluja) kanssa ja / tai;*
- *ii) kustannuksia, jotka eivät suoraan perustu yhtiöiden hyväksyttyihin sähkönsiirtoon suoraan liittyviin kuluihin.*

Lisäksi:

- *iii) kaikenlainen kaksinkertainen, kertaalleen kuluina (vieraan pääoman korot lainaajalle) ja toiseen kertaan tuottoina (vieraan pääoman tuotto siirtoyhtiölle) laskuttaminen, yhteen ja samaan pääomaerään liittyen on nähdäkseni kustannusperusteisuuden ja lain hengen vastaista.*

Lain mukainen kustannusperusteinen sähkönsiirtopalvelun hinnoittelu tulee perustua nähdäkseni toteutuneisiin kuluihin ja pääomien osalta poistamattomiin toteutuneisiin investointikuluihin eikä esimerkiksi verkon käyttöarvoon tai muuhun kustannuksista olennaisesti poikkeaviin laskennallisiin (malleilla rakennettuihin) lukuihin.

Muun muassa yllä mainittuja tarkennuksia on nähdäkseni mahdollista sisällyttää lakiin tai lain tulkintaa ohjaaviin asiakirjoihin ja sitä kautta efektiivisesti vaikuttaa lain tulkintaan ja soveltamiseen ilman, että ne vaikuttavat valvovan viranomaisen itsenäisyyteen.

Esitykset liittyen erillisiin linjoihin ovat tervetulleita ja omiaan sekä edistämään energian pientuotantoa, että potentiaalisesti luomaan kustannustehokkaita pientuotantoon perustuvia ratkaisuja myrskyvarmuuden parantamiseksi. Osittain positiivinen kehitys on riippuvainen siitä, että velvoitetaanko siirtoyhtiöitä ottamaan asiakkaat mukaan myrskyvarmuusinvestointien suunnittelemiseen EU direktiivin esille tuoman asiakaskeskeisyyden hengessä. Siinä määrässä missä asiakaskeskeisyys ja asiakkaiden kanssa käytävä vuoropuhelu lisäävät siirtoyhtiöiden kustannuksia ovat kustannukset sähkönsiirtopalvelun ylläpitämiseen liittyviä kuluja ja asiakas maksaa ne sähkönsiirtolaskuissaan joka tapauksessa.

Lausunto

Tämä lausunto sisältää aluksi yleistä tarkastelua, jossa käydään lyhyesti läpi käsiteltävän asian taustaa, jonka jälkeen käydään läpi itse tehtyihin esityksiin liittyvät huomiot ja kommentit. Yhteenveto lausunnosta on sijoitettu luettavuuden lisäämiseksi ensimmäiseksi (yläpuolelle).

Yleistä

Sähkönsiirron hinta on noussut voimakkaasti vuoden 2015 jälkeen regulaatioon viimeksi tehtyjen muutosten jälkeen. Tämä hintojen nousu on johtanut sähkönsiirtoyhtiöiden voittojen voimakkaaseen euromääräiseen kasvuun ja alan yhtiöiden voittotaso on erittäin korkea suhteutettuna mm. yhtiöiden omaan pääomaan ja sijoitettuun pääomaan on verrattuna kilpailluilla markkinoilla toimiviin verrokkeihin (Lilja, 2020) tai vastaavalla riskillä tyypillisesti odotettuun tuottoon.

Lakimuutoksen ja sen seurauksena uudistetun valvontamallin alulle panneet kaksi talvimyrskyä vuonna 2011 aiheuttivat yhteensä noin 70 miljoonan euron vakuutuskorvaukset, joista noin 40% kohdistui metsätuhoihin ja loput sellaisiin tuhoihin, joita sähkönsiirron myrskyvarmuus-investoinneilla mahdollisesti voidaan välttää tai vähentää. Myrskyvarmuusinvestointien kustannusten on arvioitu olevan noin 3000 miljoonaa euroa (Partanen, 2018) ja tehtyjen investointien taloudellisen pitoajan neljäkymmentä vuotta. Jyvitettynä tasaisesti 40-vuoden ajanjaksolle ovat myrskyihin varautumisen kulut siis noin kaksinkertaiset verrattuna siihen minkä varalta varaudutaan. Toki on otettava huomioon sään ääri-ilmiöiden mahdollinen lisääntyminen maassamme, mutta kustannusten ja mahdollisten tuhojen kustannusten välisen epäsuhdan kertaluokka on silti hämmästyttävä.

Tätä taustaa vasten on helppoa ymmärtää miksi hallitus, kansalaisaloitteen tekijät, lakialoitteiden ja toimenpidealoitteiden tekijät ovat halunneet hakea muutosta sähkönsiirtoa ja myrskyvarautumista käsittelevään lainsäädäntöön.

Sähkönsiirtoyhtiöt toimivat Suomen lain piirissä ja niitä valvova viranomainen on Energiavirasto, joka toimii itsenäisellä mandaatilla riippumattomasti. Näin ollen valvonnassa käytetyt mallit ja niiden täytäntöönpano sekä mallien päivittäminen kuuluvat yksinomaan Energiaviraston vastuulle. Lainsäädännön muutoksilla voidaan tiettyjen tulkintojen mukaan näin ollen muuttaa vain sitä kehystä, jossa Energiavirasto lain mukaisesti toimii, muttei suoraan vaikuttaa käytännön valvontaan, valvonnassa käytettyihin malleihin tai valvottujen alojen tuottotasoihin. Tämä tulkinta tulee vahvasti esiin myös hallituksen esityksen perusteluissa. Asia ei kuitenkaan ole kiistaton, sillä mm. Itävallassa on lainsäädännöllä olennaisesti ohjattu sähkönsiirron regulaatiota täsmentämällä lain tulkintaa ja kaventamalla sitä liikkumavaraa mikä valvontaviranomaisella on itsenäisesti tulkita lainsäätäjän tahtotilaa puuttumatta valvovan viranomaisen itsenäisyyteen.

Hallituksen esityksessä listataan painokkaasti tapauksia, joissa Komissio on vienyt riitauttanut tilanteita, joissa se on katsonut lainsäädännöllä vaikutetun liikaa tai ”väärällä” tavalla energiaverkkojen valvontaan, listaus antaa kuvan, että olisi väärin täsmentää valvovan viranomaisen toiminnan edellytyksiä ja asettaa sille lainsäädännöllisesti rajoja. Listaus ei kuitenkaan kerro tapauksista, joissa lainsäädännöllä on onnistuneesti asetettu rajoja siten, että mm. Komissio ei ole asiaan puuttunut. Näin lienee tapahtunut esimerkiksi Itävallassa. On todettava, että ”negatiivista epäonnistumista” eli onnistumista onkin tapauksilla vaikeampi osoittaa. Käsittääkseni valvovan viranomaisen riippumattomuuteen ei olla hallituksen esityksessä, kansalaisaloitteessa, lakialoitteissa tai toimenpidealoitteissa puuttumassa mitenkään.

Detaljitason huomioita liittyen siihen mitä on esitetty kansalaisaloitteessa KAA 9/2020 vp

Ehdotetut muutokset sähkömarkkinalakiin

Pykälään 26a ehdotettu muutos sähkönsiirron ja sähkönjakelun korotuksista on mielestäni kohtuullinen, kuitenkin on yleisesti todettava, että muutos paikkaa oiretta ei juurisyytä, eli muutos tähtää hinnankorotusten suitsemiseen ja näin olleen kiristää regulaatiota minkä ei voida katsoa olevan erityisen toivottavaa. En ota kantaa ehdotetun korotuskaton ”määrän” sopivuuteen tai optimaalisuuteen.

Pykälään 51 ehdotettu, käytännössä nykyiseen verrattuna vaihtoehtoinen tapa järjestää säävarmuus sähkönkäyttäjille, on luonteeltaan hyvä ja kannatettava, koska se on omiaan vähentämään kaikkien verkon käyttäjien kustannuksia säävarmuuteen liittyen. Lisäksi ehdotettu muutos on lain ja Euroopan Unionin asiaa käsittelevän direktiivin hengen mukainen siinä, että se tähdentää toiminnan asiakaslähtöisyyttä.

Pykälään 52 ehdotettu muutos, erityisesti muutoksen kohta 5, koskien vaihtoehtoisia tapoja varmistaa sähkönsaanti on tervetullut lisäys lakiin ja mahdollistaa osaltaan myös laajemman sähkön pientuotannon valjastamisen myrskyvarmuuden turvaamiseen.

Ehdotetut muutokset Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettuun lakiin

Pykälään 10 ehdotetuilla muutoksilla pyritään puuttumaan yhtiöiden tuottoihin siten, että ne vastaisivat paremmin ”luonnollisen monopolin hinnoittelua”. Tällä viitattaneen siihen, että aloitteen tarkoitus on saattaa yhtiöiden tuottotaso sellaiselle tasolle, joka vastaa yleisesti vastaavalla riskitasolla toimivien yhtiöiden tuottotasoa. Nähdäkseni tämä tarkoitus on asiallinen ja järkevä ja sitä tukee tutkittu tieto suomalaisten sähkönsiirtoyhtiöiden tuotoista, joka osoittaa nykyisten tuottotasojen olevan korkean sekä selvästi vastaavalla ja jopa korkeammalla riskitasolla toimivien yritysten keskimääräistä tuottotasoa korkeampi.

Pykälässä 10 olevien seitsemän alakohdan osalta totean seuraavaa (kohta kohdalta)

1) muutosesityksessä ehdotetaan tuoton laskennan sitomista todellisiin, yhtiöiden hyväksyttyjen taseisen mukaisiin lukuihin siten, että käytetyt luvut eivät olennaisesti eroa taseiden luvuista. Pidän tätä ehdotusta realistisena ja oikean suuntaisena, sekä lain mukaisen kustannusperusteisuuden kannalta hyvänä.

Asiaan liittyen on ilmaistu huolta siitä, että on kirjanpitoteknisesti mahdollista lain puitteissa vääristää esimerkiksi yritysten taseissa kirjattuja poistamattomia hankintamenoja rahoitus ja yrityskauppajärjestelyillä. En pidä näitä huolia perusteltuina tai sellaisina, että niiden taustalla olevien riskien välttämiseksi ei voitaisi tehdä toimenpiteitä. Esimerkinomaisesti totean, että on mahdollista ylläpitää rekisteriä verkkoihin sitoutuneista poistamattomista hankintamenoista tuoton laskennan osalta siten, että perustana käytetään esimerkiksi valitun historiallisen vuoden (esimerkiksi vuoden 2015) lukuja ja niitä päivitetään nykyhetkeen asti tehdyillä uusilla investoinneilla ja toisaalta verotuksessa tehdyillä poistoilla. Tällainen rekisteri olisi kaupoista tai muista kirjanpitoteknisistä toimenpiteistä riippumaton ja sitä ja siihen tehtäviä korjauksia ylläpitäisi ja valvoisi valvonnasta vastaava viranomainen. Olennaisilta osiltaan vastaavaa seurantaa tehdään kaikissa niissä tuhansissa suomalaisissa yrityksissä, joissa on käytössä erillisiä projektikirjanpitoja.

2) muutosehdotuksessa ehdotetaan, että mikäli tuoton laskennassa käytetään sähkönsiirtoon sitoutuneita pääomia, tulisi pääomalajien osuudet ottaa yhtiöiden hyväksytyistä taseista eikä käyttää kiinteitä ja kaikille yhtiöille samoja osuuksia. Ehdotus on nähdäkseni oikean suuntainen.

Asiaan liittyen on ilmaistu huolta siitä, että yhtiökohtainen laskenta ei olisi yhtiöiden kannalta tasa-arvoinen, koska se ei kohtelisi kaikkia yhtiöitä samalla tavalla. Nähdäkseni tämä huoli perustuu virheelliseen näkemykseen siitä, että yhtiöitä kohtaava kohtelu olisi epätasa-arvoista silloinkin, kun kaikille yhtiöille laskenta toteutetaan samalla tavalla, samoihin tosiasioihin ja samoihin periaatteisiin perustuen – käsitykseni mukaan tasa-arvoinen valvonta ei tarkoita lopputuloksen tasa-arvoa tai lopputulosten samanlaisuutta valvottavien yhtiöiden välillä vaan samojen valvontamenetelmien käyttöä kaikille yhtiöille eli ns. ”level playing field” ajattelua.

Toisekseen on merkittävää huomata, että tuottojen laskenta pääomista ei saa sisältää kaksinkertaista kustannusrasitusta kuluttajalle, koska lain mukaisesti kustannusten täytyy perustua toteutuneisiin kustannuksiin. Näin ollen kaikenlainen kaksinkertainen kertaalleen kuluina (vieraan pääoman korot lainaajalle) ja toiseen kertaan tuottoina (vieraan pääoman tuotto siirtoyhtiölle) laskuttaminen yhteen ja samaan pääomaerään liittyen on nähdäkseni lain hengen vastaista. Tältä osin ehdotus on linjassa lain hengen kanssa.

Kohdista 3 – 7 ei lausuttavaa.

Kansalaisaloite lähtee siitä, että valvontamenetelmiä päivitettäisiin neljän vuoden välein, tämä on muutos nykyisestä kahdeksasta (4+4) vuodesta. Totean, että olisi toivottavaa, että valvontaan liittyvässä laskennassa käytetyt parametri- ja muut arvot päivitettäisiin vuosittain markkinatilanteen ja muuttuneiden taseiden ja kustannustasojen mukaan ja siten, että käytetyt arvot peilaavat markkinatilannetta, eikä tilanteen ja laskennassa käytettyjen arvojen välille syntyisi olennaista epäsuhtaa. Itse käytettyjen mallien arvioiminen ja mahdollinen päivittäminen neljän vuoden välein on nähdäkseni riittävä aikataulu.

Se mitä yllä on kirjoitettu koskien tuoton laskentaa, pätee olennaisilta osiltaan myös ns. laatukannustimien referenssitasojen laskemiseen ja referenssitasojen päivittämiseen. Siellä missä laatukannustimen yhteydessä kohtuullistetaan laskentaa verkkoyhtiöiden hyväksi ei ole lain hengen mukaista, että vastaavalla tavalla referenssitasojen laskennassa ei käytettä samoja kohtuullistettuja lukuja asiakkaan haitaksi.

Detaljitason huomioita liittyen siihen mitä on esitetty hallituksen esityksessä HE 265/2020 vp

Esityksen merkittävimmät muutosehdotukset verrattuna nykyiseen liittyvät:

- verkonhaltijoiden velvollisuuksien toimia kustannustehokkaasti tähdentämiseen
- Energiaviraston toimivallan lisäämiseen kustannustehokkuuden valvonnassa, liittyen yhtiöiden tekemiin kehittämissuunnitelmiin
- sähkönsiirtomaksujen korotuskaton laskemiseen
- erillisiin linjoihin, liittyen pienimuotoiseen sähköntuotantoon ja hyvin paikalliseen sähkönsiirtoon pienimuotoisen sähköntuotannon puitteissa

Kaiken kaikkiaan muutosehdotukset eivät nähdäkseni suoraan tai voimakkaasti muuta jakeluverkonhaltijoiden sääntelyä, toisin kuin hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää. Niillä on kuitenkin vahva signaalivaikutus.

Yleisperustelut

HE:n yleisperusteluissa kerrataan vuoden 2011 tapahtumia ja niitä suuria ongelmia, joita kaksi talvimyrskyä aiheuttivat sähköverkoille, sekä todetaan näiden tapahtumien olleen alkusysäys ns. toimitusvarmuusinvestoinneille ja vuoden 2013 alusta voimaan tulleelle uudelle sähkömarkkinalaille.

Tähän liittyen totean, että vakuutusyhtiöiltä saamiaan tietoja raportoivien lehtitietojen mukaan olivat kyseisiin kahteen myrskyyn liittyvät korvaukset yhteensä luokkaa 70 miljoonaa euroa, joista 40% kohdistui metsätuhojen korvaamiseen. Näin ollen sähköverkkojen tuhoja ja tuhoista liittyviä korvauksia olisi ollut kertaluokkaa n. 42 miljoonaa euroa. On arvioitu, että toimitusvarmuusinvestointien kustannus on yhteensä kertaluokassa 3000 miljoonaa euroa ja, että investointien taloudellinen pitoaika on 40 vuotta (Partanen, 2018). Kun jyvitetään yksittäiselle vuodelle keskimäärin osuva kustannus myrskyvarmuusinvestoinneista, huomataan sen olevan likimäärin 75 miljoonaa euroa vuodessa (3000 M€ / 40 vuotta). Varaudumme siis arviolta 42 miljoonan euron tuhoihin maksamalla keskimäärin 75 miljoonaa euroa vuosittain. Kustannustasoa ei mainita yleisperustelujen yhteydessä.

Yleisperusteluissa mainitaan verkonhaltijoiden oikeus päättää verkon rakentamiseen liittyvistä teknisistä ratkaisuista (ja suoraan siis myös kustannuksista), lisäksi mainitaan siirtohintojen hillitseminen ja tässä yhteydessä viitataan siirtohintojen korotuskattoon ja sen laskemiseen.

Nykytila

Nykytilassa ”Siirto- ja jakelupalvelujen hinnoittelua koskeva vahvistuspäätös on voimassa kahden toisiaan seuraavan neljän vuoden pituisen valvontajakson ajan” (s. 7) siinä missä kahdeksan vuoden aikana ei käytettyjä malleja tarkastella uudelleen voi tapahtua, että mallien antamat tulokset karkaavat kauaksi ”tosielämästä” – näin on käynyt nykytilassa.

Nykytilaa käsittelevässä osassa esitystä (s. 8 toinen kappale) kirjoitetaan harhaanjohtavasti siitä, miten ”..maakaapeloinnin hinta tullee uusissa menetelmissä laskemaan merkittävästi nykyisestä..” – kysymyksessä ei ole käytettyjen menetelmien muutoksesta (uudesta menetelmästä) johtuva muutos vaan nykyiseen menetelmään syötettävien parametriarvojen muutoksesta. Muutoksesta johtuvan vaikutuksen suuri suuruus on perua siitä, että Energiavirasto päivittää parametriarvoja (tässä tapauksessa yksikköhintoja) niin harvoin, että teknisen kehityksen tuomat muutokset ovat (kahdeksan vuoden pituisen) päivityssyklin aikana voimakkaasti alentaneet hintoja. Tämä on johtanut siihen, että kuluttaja on maksanut voimakkaasti markkinahintaa suurempaa kustannustasoa vastaavaa hintaa sähkönsiirrostaan ja sitä kautta tilanne on ollut lain kustannusperusteisuusvaatimuksen näkökulmasta vähintäänkin arveluttava.

Samassa kappaleessa todetaan, että ”Sääntelypääomaksi muodostuu siten kunkin verkonhaltijan sähköverkkoon kuuluvien verkostokomponenttien yhteenlaskettu nykykäyttöarvo.” mikä sinänsä on mielenkiintoista, koska lain mukainen sähkönsiirron kustannus pitäisi perustua toteutuneisiin kustannuksiin eikä esimerkiksi nykykäyttöarvoon, kuten tällä hetkellä tosiasiallisesti tapahtuu. Tilanne viittaa siihen, että lakimuutoksen tulisi tarkentaa ja tähdentää mitä laissa käytetyillä termeillä tarkoitetaan, jotta terminologian tulkinnassa ei olisi epäselvyyksiä, jotka johtavat epäselviin tilanteisiin tai tilanteisiin, joissa lakia tulkitaan niin vapaasti, ettei tulkinta enää kuvasta lain alkuperäistä henkeä tai tarkoitusta. Näkemykseni mukaan tässä kohtaa viittaaminen talousvaliokunnan vuonna 1995 antamaan lausuntoon, koskien lakiuudistusta, joka on saatettu voimaan 2013 on erikoinen ja sen johdonmukaisuutta on mahdotonta arvioida.

Kappaleessa ilmaistaan nykykäyttöarvon käyttämisen perustelemiseksi mm. huolta siitä, että on kirjanpitoteknisesti mahdollista lain puitteissa vääristää esimerkiksi poistamattomia hankintamenoja rahoitus ja yrityskauppajärjestelyillä. On kuitenkin mahdollista ylläpitää rekisteriä verkkoihin sitoutuneista poistamattomista hankintamenoista tuoton laskennan osalta siten, että perustana käytetään esimerkiksi valitun historiallisen vuoden (esimerkiksi 2015) lukuja ja niitä päivitetään nykyhetkeen asti tehdyillä uusilla investoinneilla ja toisaalta verotuksessa tehdyillä poistoilla. Kyseiset luvut tai niitä pienemmät siirtoyhtiöiden taseessa olevat luvut voisivat toimia pohjana tuoton laskennalle.

Keskustelussa todetaan, että kohtuulliseen korvaukseen sähkönsiirtopalvelusta sisältyy ”verkon kehittämisvelvoitteen täyttämiseen riittävä tulonmuodostus.”, joka nähdäkseni tarkoittaa kykyä maksaa sille pääomalle, joka tarvitaan verkkojen kehittämiseen asianmukainen tuotto ja kykyä maksaa mahdollisen velkapääoman korko ja pääoman takaisinmaksu. Selvyyden vuoksi totean, että kysymyksessä ei voi olla tilanne, jossa yhtiöiden on pystyttävä kehittämään verkkoja käyttämällä vain omaa pääomaa, koska se ei ole tarpeellista eikä kustannustehokasta.

Lisäksi keskustelussa todetaan täysin oikein, että: ”Koska kirjanpidossa käytetyt poistoajat ovat tavallisesti huomattavasti lyhyempiä kuin verkostokomponenttien pitoajat laskentamenetelmissä, ovat verkkojen nykykäyttöarvot yleensä niiden kirjanpitoarvoja korkeammat.” mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että käytetyt nykykäyttöarvot eivät kuvasta yhtiöiden poistamattomia hankintamenoja eli kustannuksia ja näin ollen (olennaisesti) eroavat kustannuksista, mikä on nähdäkseni lain mukaisen kustannusvastaavuuden kannalta ongelmallista.

HE kohta 2.1. Euroopan unionin lainsäädäntö

Kohdan alussa todetaan eurooppalaisen lainsäädännön, tässä tapauksessa erityisesti sähkömarkkinadirektiivin osalta sen keskeisiä tavoitteita sähkömarkkinoille: ”aidosti yhdennetyt, kilpailuun perustuvat, kuluttajakeskeiset, joustavat, oikeudenmukaiset ja avoimet”. Näistä erityisesti kuluttajakeskeisyys on asia, jonka esille tuominen on ja olisi merkittävää hallituksen esityksessä.

Kuluttajakeskeisyys tarkoittaa tyypillisesti sitä, että kuluttajan etu on asioista, tässä yhteydessä sähkömarkkinoiden toimivuuteen liittyvissä asioissa, päätettäessä keskiössä. Kuluttajakeskeinen tarkoittaa myös sitä, että kuluttajan ääntä kuullaan, kun häntä kohtaavia ja mahdollisesti rahallisesti tai muutoin rasittavia päätöksiä tehdään. Käytännössä kysymys on siitä, että kuluttajan mielipidettä / toivomusta vähintäänkin kuullaan tai kuluttaja (tai kuluttajan vahva edustaja) on mukana päätöksentekoprosessissa olennaisella tavalla. Kuluttajakeskeisyys voi myös tarkoittaa sitä, että päätöksiä tehtäessä niitä tehdään kuluttajan kannalta positiivisella, jopa kuluttajaa suosivalla tavalla. Tämä kuluttajakeskeisyys ei välttämättä rajoitu vain sähkömarkkinoita koskeviin viranomaispäätöksiin, vaan myös sähkömarkkinoilla toimiviin muihin toimijoihin, joiden voidaan katsoa täytyvän direktiivin perusteella myöskin huomioida kuluttaja siinä päätöksenteossaan, joka koskettaa kuluttajaa. Vähintäänkin on merkittävää, että kuluttajaa koskeva päätöksenteko on erittäin avointa ja se on hyvin dokumentoitua ja mahdollisimman laajasti julkista (ainakin siinä määrässä missä se ei paljasta esimerkiksi yrityssalaisuuksia tai muita yksityisluonteisia asioita).

Kuluttajakeskeisyys ei tule Hallituksen esityksessä esiin painavasti, sitä ei sanktioida mitenkään eikä kuluttajakeskeisyyden vaatimusta ole selkeästi kirjoitettu auki. Kuluttajakeskeisyys ei ole nykyisessä lainsäädännössä vahvassa roolissa, vaikka sähkömarkkinoiden merkittävä osallinen (stakeholder) ja

laskujen maksaja on kuluttaja.

Todettakoon tässä uudelleen se mitä lausunnon alussa on mainittu: Hallituksen esityksessä listataan painokkaasti tapauksia, joissa Komissio on vienyt riitauttanut tilanteita, joissa se on katsonut lainsäädännöllä vaikutetun liikaa tai ”väärällä” tavalla energiaverkkojen valvontaan, listaus antaa kuvan, että olisi väärin täsmentää valvovan viranomaisen toiminnan edellytyksiä ja asettaa sille lainsäädännöllisesti rajoja. Listaus ei kuitenkaan kerro tapauksista, joissa lainsäädännöllä on onnistuneesti asetettu rajoja siten, että mm. Komissio ei ole asiaan puuttunut. Näin lienee tapahtunut esimerkiksi Itävallassa. On todettava, että ”negatiivista epäonnistumista” eli onnistumista onkin tapauksilla vaikeampi osoittaa. Käsittääkseni valvovan viranomaisen riippumattomuuteen ei olla hallituksen esityksessä eikä kansalaisaloitteessa puuttumassa mitenkään.

On toivottavaa, että Suomi ei joudu komission nuhtelemaksi esimerkiksi nykyiseen kohtuullisen tuoton laskentamallin sisältämään verokompensaatioon liittyen esimerkiksi johtuen siitä, että verokompensaatio tulkittaisiin kilpailua vääristäväksi tai muuten laittomaksi subventioksi.

Myös siinä mitä HEssä kirjoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/943 18 artiklaan liittyen on mahdollisesti ristiriitaa nykyisen kustannusten laskentatavan kanssa nimenomaan kustannusvastaavuuden osalta.

2.3. Eräiden ulkomaiden ratkaisuja

Kohdassa listataan mm. käytettyjä nimellisiä laskennallisia ja laskentamalleissa käytettyjä WACC korkoja ja todetaan Suomessa käytettyjen korkotasojen olevan linjassa vertailtujen maiden korkojen kanssa. Vertailu on kuitenkin harhaanjohtava, sillä mallit, joissa kyseisiä korkoja käytetään parametrien arvoina ovat erilaisia ja näin olleen mallit ilmeisesti antaisivat erilaisia tuloksia, vaikka niissä kaikissa käytettäisiin täsmälleen samoja WACC korkoja parametreina. Lisäksi on todettava, että Suomessa laskentamalleissa käytettävillä laskennallisilla parametrikorkojen ja yhtiöiden todellisten tuottotasojen välinen ero on huomattavan suuri, mikä todistaa argumentin korkojen vertailemisen merkityksettömyydestä todeksi.

Siinä missä WACC korkojen taulukoinnissa on käytetty kolmea erillistä korkotasoa kuvaamaan muutosta korkotasoissa ei vastaavaa muutoskuvaa ole tuotu esiin siinä missä on kuvattu suomalaisen sähkön verotonta jakeluhintaa kotitalouksille eurooppalaisessa vertailussa – käyttämällä esimerkkinä vuoden 2019 lukuja todetaan, että Suomi sijoittuu EU-27 kalliimmalle puolelle, mutta on keskiarvoa lähellä. Mielenkiintoisempaa olisi ollut nähdä miten tilanne on kehittynyt esimerkiksi viimeisellä valvontakaudella. Näppituntuman mukaan Suomi on menettänyt asemiaan voimakkaasti, sillä tosiasiat osoittavat sähkön siirtohintojen kasvaneen voimakkaasti viimeisinä vuosina. On osittain harhaanjohtavaa todeta yhden vuoden status quo, kun taustalla on useamman vuoden aikana heikentynyt tilanne.

2.4. Nykytilan arviointi

Yllä kirjoitettu pätee myös ”nykytilan arviointi”- kohdassa esitettyihin lukuihin sähkön kokonaishinnasta kotitalouksille. Tässä kohtaa HEssä on kuitenkin myös kehitystä kuvaava kuvaaja mukana – siitä ilmenee, että sähkön verollinen kokonaishinta on noussut reaalisesti yli 45% viimeisten kymmenen vuoden aikana. Kun monen sähkönkäyttäjän kohdalla sähkön hinta on jopa laskenut, perustuu kokonaiskustannuksen nousu sekä sähkönsiirron kustannusten nousuun, että veroihin.

Kuvaajasta 4. käyvät ilmi laskennassa käytettyjen parametriarvojen muutokset vuodesta 2005 – on syytä kiinnittää huomio vuosiin 2015 ja 2016, joiden välillä nykyään käytetty malli tuli voimaan. Laskennassa käytetty korkotaso hyppää voimakkaasti (nousu 5,07% => 7,42%) – kyseinen hyppäys perustuu ilmeisesti vain ja ainoastaan käytetyn korkoparametrin arvon laskennan muuttumiseen. Reaalisesti ei markkinassa ole tapahtunut vastaavaa lähes 50% nousua korkotasoissa, päinvastoin korkotaso on tarkastelun ajanjaksolla jatkuvasti Euroalueella ollut laskusuunnassa. Laskennan muuttumisesta vastaa Energiavirasto.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tavoitteissa mainitaan tavoitteina yllä jo mainituksi tulleiden lisäksi, että ”... kehitetään sähköverkon joustavuutta ja vaihtoehtoisia tapoja varmistaa sähkön toimitusvarmuus erityisesti haja-asutusalueilla”, mikä nähdäkseni on hyvä tavoite ja linjassa EU:n lainsäädännön asiakaskeskeisyyttä painottavan hengen kanssa.

3.2. Toteuttamisvaihtoehdot

Kohdassa mainitaan sivulla 28 kolmannessa kappaleessa, että: ” Tulot saavat siten kattaa verkon ylläpidon, käytön ja rakentamisen kohtuulliset kustannukset sekä antaa sijoitetulle pääomalle kohtuulliseksi katsottavan tuoton.” On syytä ruotia tätä toteamusta tarkemmin, sillä se sisältää kuluttajan kannalta merkittävän mahdollisen väärinymmärryksen, nimittäin sana ”sijoitettu pääoma” tarkoittaa yleisesti ottaen kaikkea sitä pääomaa, niin omaa kuin vierastakin, joka on sijoitettu investointiin. Tässä tapauksessa, kun investointikohde ovat sähköverkot, on sijoitettu pääoma kaikki se pääoma, joka on kulutettu, kun verkkoja on rakennettu. Tästä pääomasta kuitenkin osa on tyypillisesti ns. omaa pääomaa, jonka omistavat tässä tapauksessa useimpien yhtiöiden osalta siirtoyhtiön omistajatahot ja osa vierasta pääomaa, jonka siirtoyhtiö on lainannut rahoitusmarkkinoilta (tai muuten) ja sijoittanut investointiin. Kun koko sijoitetulle pääomalle maksetaan tuotto, voidaan asia ymmärtää siten, että omalle pääomalle maksetaan tuottoa siten, että oman pääoman sijoittamiseen sisältyvä riski korvataan oman pääoman sijoittaneelle yhtiölle ja sen omistajille (riskikorjattu tuotto) ja lisäksi maksetaan yhtiölle vieraan pääoman korkojen suuruinen korvaus, jolla yhtiö voi maksaa vieraan pääoman korot, eli vieraan pääoman tuoton, sen lainanneille tahoille. Tällöin on tullut annetuksi sekä omalle pääomalle sekä vieraalle pääomalle tuotto niille tahoille, jotka ne ovat faktuaalisesti, vaikkakin vieraan pääoman tullessa kysymykseen epäsuorasti, investointiin sijoittaneet. Toimittaessa näin voidaan ajatella lain hengen mukaisen kustannusvastaavuuden toteutuvan tuoton laskennassa.

Asia voidaan myös tulkita siten, että sijoittava yhtiö, joka sijoittaa sekä omaa pääomaansa, että vierasta pääomaa, tulee saada korvaus eli tuotto koko sijoitetusta pääomasta, eli sijoitetusta omasta pääomasta, että sijoitetusta vieraasta pääomasta. Tämä tarkoittaa sitä, että sekä oman pääoman, että sijoitetun pääoman tuotto itse asiassa kohdistuukin sijoittavan yhtiön omistajille, jotka kuitenkin ovat sijoittaneet yhtiöön ja investointiin vain sijoitetun oman pääoman verran varoja. Tämän lisäksi voidaan katsoa yhtiöllä olevan oikeus laskuttaa ulkoisen rahoituksen, eli vieraan pääoman korot erikseen asiakkaalta rahoituksen kuluina, jotka liittyvät sähkönsiirtopalvelun toteuttamiseen. Tässä tapauksessa siis efektiivisesti tuotto vieraan pääoman osalta kerätään asiakkaalta kahteen kertaan. Nähdäkseni tämä tapa ei ole linjassa vieraan pääoman tuottojen osalta lain hengen kanssa liittyen kustannusvastaavuuteen. Suomessa on parhaan ymmärrykseni mukaan käytössä tämä toiseksi mainittu tapa, jossa asiakas maksaa korot kuluina, että tuottoina – kahteen kertaan.

Olisi nähdäkseni tärkeää, että hallituksen ehdotuksessa täsmennettäisiin, että jo voimassa olevankin lain mukaisesti sähkösiirtopalvelun hinnoittelun tulee perustua toteutuneisiin kustannuksiin ja tältä

osin nykyinen tilanne on lain toteutumisen kannalta arveluttava. Olisi syytä määritellä tarkasti mitä toteutuneisiin kuluihin perustuva sähkön siirron hinnoittelu tässä yhteydessä tarkoittaa ja määritellä riittävällä, nykyistä suuremmalla tarkkuudella miten kuluihin perustuvaa hinnoittelua tulisi tulkita pääoman tuottoon liittyen. Nykyinen tulkinta on vähintäänkin ”vapaa” ja on osaltaan tehnyt nykyisen tilanteen mahdolliseksi. Ehdotus ei puutu tähän asiaan riittävän ponnekkaasti, ja jättää yhä lain hengen ja kirjaimen osalta liikaa tulkinnanvaraa vieraan pääoman tuoton, sen määräytymisen ja sen kenelle vieraan pääoman tuotto on tarkoitettu maksettavan. Ehdotuksessa olisi yksinkertaista tähdentää, että mikään jo kertaalleen asiakkaan maksama kulua tuottava peruste (kuten vieras pääoma) ei voi olla toiseen kertaan esimerkiksi asiakkaalta kerättävän tuoton perusteena.

Sivulla 31 kolmannessa kappaleessa keskustellaan yksityiskohtaisen säätelyn mahdollisista riskeistä ja spekuloidaan mahdollisilla skenaarioilla liittyen markkinakorkojen nousuun: ”Esimerkiksi jos matalan korkotason aikana matalaksi säädetty tuottotaso ei seuraisi riittävästi rahoitusmarkkinoilla tapahtuvaa koron nousua, voisi verkonhaltijoita, joiden kulurakenteesta tyypillisesti noin 80 prosenttia perustuu pääomakustannuksiin ja investointien poistoihin, joutua rahoitusvaikeuksiin.” Kirjoitetussa ei tunnu olevan totuuspohjaa. Kohtuullinen tuotto, eli tuottotaso on yhtiöiden voittotaso – eli voitto sen jälkeen, kun kulut (sisältäen korkokulut) on maksettu. Vallalla tuntuu olevan oletus, että siirtoyhtiöt eivät pystyisi siirtämään vähintään toteutuneita korkokulujaan vastaavia kuluja suoraan asiakkaille siirtohinnoissaan – nykyisen historian valossa asia ei ole näin. Lisäksi kirjoitetussa ilmeisesti oletetaan, että kyseessä olevat matalan riskitason monopoliyhtiöt eivät pystyisi saamaan rahoitusta uusiin investointeihinsa pääomamarkkinoilta, tämäkään ei nykyisen tiedon valossa ole todellinen uhka. Mitä tulee poistoihin, niin on todettava, että poistot ovat kirjanpidollinen toimenpide ja näin ollen eivät vaikuta yhtiöiden likviditeettiasemaan. Spekulaatio siitä, että investointeja alettaisiin laiminlyömään sääntelyjärjestelmää muutettaessa, on puhdasta arvailua ja lisäksi peräänkuuluttaa valvovan viranomaisen vastuuta sellaisessa tilanteessa puuttua asiaan.

Virheellisellä päättelyllä pyritään rakentamaan aasinsilta sitä seuraavaan spekulatiiviseen päätelmään: ”Edellä kuvatuista syistä johtuen ei ole perustelua muuttaa nykyistä sähkönsiirron ja -jakelun hinnoittelun kohtuullisuuden ja kohtuullisen tuoton määrittelytapaa lainsäädännön kautta. Kohtuullisen hinnoittelun nykyistä yksityiskohtaisempi määrittely lainsäädännössä johtaisi todennäköisesti komission nostamaan rikkomuskanteeseen Suomea vastaan unionin tuomioistuimessa.” Ei ole mitään syytä olettaa, etteikö lainsäädännöllisesti voitaisi vaikuttaa sähkönsiirron ja jakelun hinnoittelun kohtuullisuuden ja kohtuullisen tuoton määrittelytapaan myös ilman, että Komissio puuttuisi asiaan. Näin on jo tapahtunut mm. Itävallassa.

Huomautan, että HE ei nähdäkseni puutu käytettyihin malleihin esityksessä oikeastaan mitenkään vaan nimen omaisesti toteaa velvollisuuden korjata siirtomaksujen laskentamenetelmissä havaittuja puutteita olevan Energiaviraston velvollisuus.

Esityksessä otetaan vahvasti kantaa korotuskattoon. Ehdotetut toimenpiteet ovat omiaan hidastamaan sähkönsiirron maksujen kasvunopeutta osan yhtiöistä kohdalla, mutta ne eivät olennaisesti puutu itse ongelmaan, eli korkeisiin ja yhä nouseviin sähkönsiirtohintoihin.

Koska asiakkailta voidaan nykyjärjestelyn puitteissa kerätä jälkikäteen ”rästiin jääneitä” sähkönsiirtomaksuja ei korotuskatto muuta absoluuttisesti kerättävää määrää vaan jaksottaa sen maksamisen eri tavalla. Verkon käyttäjille muodostuu ”piilovelka”, jonka suuruus on verkon käyttäjälle arvoitus ja joka potentiaalisesti asettaa sähköverkon käyttäjät eriarvoiseen asemaan. Sikäli kuin mikäli maksujen jaksotus ja maksuunpanon myöhästyttäminen, mistä asiallisesti on kysymys, sallitaan, tulisi näkemykseni mukaan yhtiöiden sitovasti ja peruuttamattomasti ilmoittaa kullekin vuodelle kohdistuva saantonsa jokaisena verovuonna ja näyttää se kirjanpidossaan sekä

verotuksessaan asianmukaisesti ja läpinäkyvästi, sekä lisäksi ilmaista kuluttajiin kohdistuva velkataakka vähintään kollektiivisella tasolla vuosittain.

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Pidän erikoisena, että taloudellisten vaikutusten osalta ei juuri lainkaan käydä läpi sähkönsiirron asiakashinnan kehitystä tulevina vuosina, vaikka se lienee koko ehdotuksen taustalla. Keskustelua käydään pääosin yhtiöiden voittojen osalta ja jatkuvasti nousevien? siirtomaksujen vuositasoisen nousukaton osalta. Tältäkin pohjalta totean, että näyttää siltä, että siirtomaksut tuskin jatkossa laskevat.

Hallituksen esitykseen sisällytetty Fingrid Oy:n arvio (HE s. 48) siitä, että korotuskaton mataluus estäisi sitä investoimasta riittävästi kantaverkon ja ulkomaan yhteyksien siirtokapasiteetin vahvistuksiin kuulostaa erikoiselta ottaen huomioon, että Suomi on osa eurooppalaisia tehokkaasti toimivia rahoitusmarkkinoita, joiden kautta pääomia on nykyisessä suhdanteessa ja nykyisen regulaation voimassa ollessa edullisella korolla saatavissa Fingridin kaltaiselle monopoliyhtiölle; arvioni mukaan lähes rajattomasti. On toki teoreettisesti mahdollista, että korotuskatto vaikuttaisi negatiivisesti investointitasoihin tilanteessa, jossa korkojen nousu olisi niin suurta, että sen vaikutuksesta yhtiöiden kulut itsessään nousisivat tasolle, jota ei tariffin puitteissa voitaisi nousukaton takia kokonaisuudessaan asiakkailta kerätä. Lieneekin merkittävää, että lainapositioita rakennetaan kiinteiden korkokantojen kautta lukiten alhaisia korkotasoja mahdollisimman pitkälle tulevaisuuteen.

Näkemykseni mukaan olisi mahdollisuuksien mukaan syytä harkita kantaverkkoyhtiön käsittelemistä valvonnan osalta erillään muista sähköverkkoyhtiöistä sen kansallisesti merkittävän ja jakeluverkkoyhtiöistä eroavan luonteensa takia.

Esityksessä käsitellään sähkönjakelun ja -toimituksen keskeytymiseen liittyviä vakiokorvauksia ja näiden ehtoja tiukennetaan siirtoyhtiöiden näkökulmasta. Valvonnassa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että potentiaalisesti lisääntyneet korvaukset eivät koidu asiakkaiden maksettaviksi, vaan kustannukset kohdistuvat suoraan ja ainoastaan yhtiöihin laskien niiden tuottoja ja siten luoden insentiivin toiminnan jatkuvaan kehittämiseen.

Vaikutukset kuntatalouteen ovat yksi asiaan liittyvistä asioista, mutta itse sähköverkkotoiminnan kannalta kyseessä on erillinen asia ja se sisältää asian tarkastelun kannalta mielestäni harhaanjohtavia elementtejä. Viittaan tässä siihen, että kaikki siirtoyhtiöt eivät suinkaan ole kuntien omistuksessa. Kuntatalouden mukaan ottaminen on siinä määrässä kuin mitä näin ei ole omiaan vääristämään keskustelua ja saattaisi siksi asettaa sähkönsiirtopalvelujen asiakkaat lainvalmistelussa eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, että omistaako heidän asuinkuntansa kunnan alueella olevaa siirtoyhtiötä vai ei. Asiassa palataan nähdäkseni jälleen ja loppujen lopuksi laissa mainittuun sähkönsiirtomaksujen kustannusperusteisuuteen.

4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaistoimintaan so. Energiaviraston toimintaan kohdistuvat vaikutukset on otettu esityksessä esiin. Kun kyse on vuositasolla asiakkaan kannalta satojen miljoonien eurojen kokoisesta ja miljoonien suomalaisten sähkönkäyttäjien kustannuksiin olennaisesti vaikuttavasta asiakokonaisuudesta on ilahduttavaa, että Energiavirasto on tässä yhteydessä pystynyt määrittelemään lisämäärärahatarpeen, jolla regulaatioon liittyvä työtarve saadaan täytettyä.

Pykäläkohtainen tarkastelu - Sähkömarkkinalaki

3§ ja 4§ ja 13§ ei lausuttavaa

19§ Kustannustehokkuuden painottaminen on positiivinen lisäys pykälän toiseen momenttiin.

26 a§ Korotusten enimmäismäärän sääntely on ongelmallinen kokonaisuus, sillä se ei ratkaise asian ydintä, eli sitä, että sähkönsiirtoliiketoiminnan tuottotaso, eli voittotaso, on erittäin korkea, korkeampi kuin mitä sen pitäisi riskiin suhteutettuna olla. Toisaalta korotuskaton laskeminen ei ole juridisesti mutkatonta, kuten esityksen perusteluissakin todetaan.

Korotusten sääntely siten kuin on esitetty, luo asiakkaille velkaa, jota yhtiöt saavat myöhemmin kerätä asiakkailta ja synnyttää velkasuhteen asiakaspoolin ja yhtiöiden välille. Yksittäisen kuluttajan on vaikeaa tai mahdotonta tietää paljonko kyseistä velkaa häneen kohdistuu ja näin esimerkiksi varautua rahallisesti sähkönsiirtolaskun suuruuteen. Korotuskaton laskeminen hidastaa korotusten toteutumista osan yhtiöistä kohdalla.

Kun sähkönsiirron kokonaiskustannus syntyy hyväksytyistä vuosittaisista kustannuksista ja voitosta on nähdäkseni vuosittaisten kustannusten vyöryttäminen asiakkaalle täysin perusteltua, vaikka ne olisivat runsaasti kohonneetkin – kuitenkin siten, että hyväksytyt vuosittaiset kustannukset vastaavat toteutuneita kuluja lain kustannusperusteisuuden hengen mukaisesti. Tarkennuksena totean, että toteutuneiden hyväksyttävien kustannusten pitää siis vastata suoraan aidosti toteutuneita kustannuksia ja esimerkiksi suoraan toteutuneista kustannuksista laskettuja poistoja tehdyistä verkkoinvestoinneista, eikä esimerkiksi laskennallisesta verkonarvosta tehtyjä poistoja, joiden suuruus olennaisesti eroaa aidosta poistamattomasta investointien hankintamenosta.

Vastaavasti mitä tulee voittoihin, jotka osaltaan nostavat sähkönsiirron hintoja – olisi ensiarvoisen tärkeää tarkistaa voittotasot suhteessa aidosti sijoitettuihin pääomiin so. yhtiöiden taseissaan ilmoittamiin lukuihin verrattuna, eikä kohtuullisen tuoton mittarina käytettäisi yksittäistä parametriarvoa, joka ei heijasta todellista sähkönsiirtoliiketoiminnan tuottotasoa, vaan on ”ainoastaan” mallissa käytetty parametriarvo ja näin ollen ei heijasta aitoa pääoman tuottotasoa.

Nykytilanteessa hintojen nousu on suurelta osin perustunut epä-kustannusperusteiseen hinnoitteluun, joka on lain kannalta arveluttavaa.

Lainmukaista kustannusperusteisuutta peräänkuuluttavilla tarkennuksilla olisi nähdäkseni suuri vaikutus sähkönsiirron hintoihin ja sitä kautta myös hintojen korotustarpeisiin / korotuskaton tarpeeseen.

52§ Esityksen mukaiset lisäykset kehityssuunnitelmia koskien ovat tervetulleita ja selventävät Energiaviraston asemaa suhteessa yhtiöihin.

100§ ei lausuttavaa

119§ toimintavarmuutta koskeva esitetty siirtymäsäännös on mielestäni järkevä kokonaisuutena arvioiden – en ota kantaa detaljeihin.

Asiassa relevantti asiakkaan kuuleminen ja asiakkaan kanssa yhteistoiminnassa tehtävä toimintavarmuudesta (taso, matalampaan sovittuun tasoon liittyvä korvaus) sopiminen ratkaisisi

mahdollisesti asian tehokkaasti ja nopeasti, erityisesti kesämökkikiinteistöjen ja sellaisten käyttäjien, jotka ovat jo omaehtoisesti varautuneet sähkökatkoihin (kuten eläintilat) osalta.

Pykäläkohtainen tarkastelu - Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta

14§ Tasausjakson pidennys Energiaviraston päätöksellä.

Esitetty muutos on linjassa sen kanssa mitä muussa esityksessä esitetään. Se ei kuitenkaan ratkaise juurisyytä korkeaan sähkönsiirron kustannustasoon ja sitä kautta on osa ”laastaria”, jolla pyritään ensisijaisesti paikkaamaan asiakkaalle tulevia mahdollisia korkeita kustannusten nostoja ja toisaalta kompensoimaan rajoitusten aiheuttamia mahdollisia haittoja yrityksille.

Detaljitason huomioita liittyen siihen mitä on esitetty lakialoitteessa LA 17/2020 vp

Lakialoite sisältää paljon samoja elementtejä kuin Hallituksen esitys ja kansalaisaloite, tärkeimpinä huomioina totean, että kustannustehokkuuteen kiinnitetään HE:tä enemmän huomiota ja tämä suurempi huomio on sähkönsiirron monopoliluonteen vuoksi perusteltua, erityisesti siksi, että monopoliyhtiöt ovat luonteeltaan aina määräävässä markkina-asemassa.

Lisäksi ja erityisesti, lakialoitteessa tuodaan voimakkaasti esiin asiakaskeskeisyyttä siten, että asiakkaan oikeus itse olennaisesti osallistua päätökseen siitä, miten säävarmuus saavutetaan ja siitä, että riittääkö asiakkaalle alempi säävarmuuden taso sitä vastaan, että alempaa tasoa kompensoidaan korvauksella (joka käytännössä vastaa sähkönsiirtomaksujen alennusta; alennus ei ole mahdollinen, koska laki edellyttää maksujen olevan samoja kaikille verkon käyttäjille).

Lakiehdotuksen esitys säävarmuuteen liittyvästä asiakaskohtaisesta sopimisesta on omiaan vähentämään sähkönsiirron kustannuksia kokonaisuutena ja nähdäkseni veisi investointeja asiakaskunnan kannalta optimaalisempaan, edullisempaan suuntaan.

Se mitä yllä on lausuttu korotuskatosta ja sen laskemisesta nykyisestä pätee myös tähän lakialoitteeseen.

Se mitä lakialoitteessa esitetään koskien viranomaisen riippumattomuutta suhteessa laissa säädettyyn, on nähdäkseni tarkkanäköistä ja lakialoitteessa otetaan esiin mm. Itävallan tilanne, joka on Suomenkin kannalta relevantti. Huomio siitä, että ” EU:n oikeus ei siten estä sitä, että Suomessa säädettäisiin lailla valvontamenetelmien sisältöä velvoittavasti ohjaavista yleisistä periaatteista.” (LA 17/2020 vp, s. 8) on nähdäkseni tärkeä ja antaa kaikupohjaa sille, että lailla voidaan ottaa nykyistä selkeämmin kantaa siihen, miten mm. sähkönsiirtopalveluita tulisi valvoa.

Lakialoitteessa sidotaan tämä keskustelu siihen, että lailla olisi aloitteen mukaan mahdollista tarkemmin säätää siitä mihin valvonnassa käytettyjen mallien tuoton laskenta tulisi perustua ja viitataan siihen, että mallin tulisi perustua todellisiin toteutuneisiin kustannuksiin, eli laissa jo mainittuun kustannusperusteisuuteen. Aloitteessa painotettu kustannusperusteisuus on linjassa laissa mainitun kustannusperusteisuuden selventämisen kanssa ja sen kanssa, että nykyisin valvonnassa käytetty ”jälleenhankinta-arvo” ei ole suoraan kustannusperusteinen ja näin ollen se on lain kustannusperusteisuuden kannalta arveluttava. Lakialoitteisuudessa ehdotetaankin, nähdäkseni perustellusti, että valvontamenetelmiä tulisi muuttaa.

Aloitteessa kiinnitetään huomiota parametriarvojen, tässä tapauksessa standardihintojen, päivityssyklin pituuteen ja huomauttaa, että nykytilanne, jossa laskentapohja olennaisesti eroaa

todellisesta poistamattomasta hankintamenosta (kustannuksesta) ei ole kustannusperusteisuuden mukainen. Nähdäkseni huomio on oikea ja vaatimus asian korjaavista muutoksista valvontamallissa on perusteltu. Aloitteessa ehdotetaan, että valvontamenetelmien voimassaoloa lyhennetään nykyisestä 4+4 vuodesta neljään vuoteen. Tältä osin ehdotus on kannatettava. Mitä tulee käytettyjen parametrien voimassaoloon, olisi nähdäkseni suotavaa, että ne päivitettäisiin mahdollisimman laajasti vuosittain, vaikka käytettyjä malleja tarkasteltaisiinkin neljän vuoden syklillä.

Aloitteessa otetaan kantaa valvontamallissa käytettyyn WACC laskentaan ja sen taustalla oleviin oletuksiin. WACC laskennalla määritellään se parametriarvo (korko) jota käytetään Energiaviraston mallissa ja jota käyttämällä lasketaan laskennallinen sallittu tuotto sähkönsiirrolle. Energiavirasto viittaa WACC laskennalla määriteltyyn parametriarvoon silloin kun puhutaan kohtuullisen tuoton tasosta (Energiavirasto, 2020). Kyseessä on siis valvontamallissa käytetty parametriarvo, joka ei ole sama asia kuin toteutunut sähkönsiirtotoiminnan tuottotaso reaalimaailmassa. Parametriarvon ja aidon toteutuneen tuottotason välinen erotus kuvaa mallin ja todellisuuden välistä eroa. Tutkimus on osoittanut, että todellinen toteutunut tuottotaso on merkittävästi korkeampi kuin käytetty parametriarvo (Lilja, 2020). Nähdäkseni aloitteessa tehdyt huomiot parametriarvona käytetyn koron laskennasta ovat oikeita ja ehdotetut toimenpiteet perusteltuja.

Nähdäkseni yhdistelemällä lakialoitteessa esitettyjä asioita, Hallituksen esityksessä ja kansalaisaloitteessa esitettyihin toimenpiteisiin voidaan saavuttaa kokonaisuudessaan parempi uusi laki.

Detaljitason huomioita liittyen siihen mitä on esitetty lakialoitteessa LA 78/2020 vp

Lakialoitteessa esitetään sähkömarkkinalaissa vaaditun toimitusvarmuuden saavuttamiseksi annetun siirtymäajan pidentämistä vuoteen 2045 asti.

Nähdäkseni esitys olisi omiaan hidastamaan toimitusvarmuusinvestointien tahtia ja sitä kautta sen hyväksyminen voisi vaikuttaa sähkönsiirtohintojen kehitykseen pitkällä aikavälillä laskevasti. Esitys ei kuitenkaan olennaisesti puutu tärkeimpiin sähkönsiirtohintojen nousuun vaikuttaviin asioihin.

Detaljitason huomioita liittyen siihen mitä on esitetty Toimenpidealoitteessa TPA 7/2020 vp

Toimenpidealoitteessa otetaan vahvasti kantaa Suomessa käytetyn sähköverotuksen tasoon ja todetaan sen olevan vertailussa EU:n minimitasoon verrattuna sitä korkeampi. Verotuksen taso on yksi asia, joka vaikuttaa myös sähkönsiirron hintaan ja sitä kautta sähkönsiirtopalvelua ostavien yritysten kilpailukykyyn. Vero on merkittävä osa sähkön kokonaishintaa.

Aloitteessa otetaan kantaa myös toimintavarmuusinvestointien toteuttamiseen ja viitataan (maa)”kaapelointipakkoon”. Voimassa ei tällä hetkellä ole kaapelointiin velvoittavaa lainsäädäntöä tai muuta pakottavaa ohjausta, tämän toteamuksen osalta toimenpidealoite ei suoraan perustu vallitsevaan lainsäädäntöön tai muuhun viranomaisohjaukseen.

Toimenpidealoite kuvastaa tehokkaasti tahtotilaa laskea sähkön kokonaishintaa kuluttajalle.

Detaljitason huomioita liittyen siihen mitä on esitetty Toimenpidealoitteessa TPA 119/2020 vp

Toimenpidealoite ehdottaa, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin Energiaviraston käyttämän valvontamallin uudistamiseksi.

Nähdäkseni hallituksen esitys ja kansalaisaloite sekä erityisesti lakialoite LA 17/2020 vp pyrkivät osaltaan vaikuttamaan valvontamallin uudistamiseen, kuitenkin niissä rajoissa mitä valvovan viranomaisen riippumattomuuden osalta tulee ottaa huomioon.

Nähdäkseni toimenpidealoite tarttuu oikeaan asiaan ja sen ehdotus on kannatettava.

Yhteenveto

Yhteenveto on sijoitettu lausunnon ensimmäiseksi luettavuuden lisäämiseksi

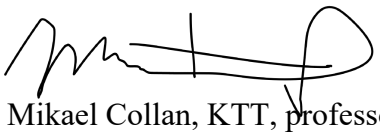
Viitteet

Energiavirasto, 2020, Selvitys sähkön jakeluverkkotoiminnan hinnoittelun ja toimitusvarmuuden valvonnasta, Dnro 1908/400/2020

Lilja, E., 2020, Profitability of the Finnish electricity distribution operators during the years 2014-2019, LUT Yliopisto, 2020 http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020112794812

Partanen, J., 2018, Sähkönsiirtohinnat ja toimitusvarmuus, Työ- ja Elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia, 43/2018, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-356-6

Allekirjoitukset



Mikael Collan, KTT, professori
Ylijohtaja, VATT