

Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO

VN/6621/2019

Suomen sähkökäyttäjät ry:n lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sähkömarkkinalain, sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamiseksi

Suomen Sähkökäyttäjät ry (ELFI) kiittää mahdollisuudesta lausua mielipiteensä hallituksen esityksestä laeiksi sähkömarkkinalain, sähkömarkkinoiden valvonnasta annetun lain ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamiseksi. ELFI edustaa yli 1 GWh vuodessa kuluttavia sähkön netto-ostajia. Jäsenyritystemme edustavat laajasti eri teollisuuden, palveluiden ja kaupan alan yrityksiä, ja niiden osuus Suomen vuotuisesta sähkökäytöstä on lähes 20 %.

ELFIN näkökulmasta on tärkeää turvata sähkömarkkinoiden kustannustehokas toiminta sekä huomioida eri liiketoiminnoista tulevien ja eri kokoisten asiakkaiden mahdollisuudet osallistua vapaaehtoisesti ja vaikuttaa sähkömarkkinan eri osille. Hyvin toimiva ja läpinäkyvä sähkömarkkina mahdollistaa aktiivisille yrityksille taloudellisen lisäarvon sekä tuo etua Suomen taloudelle ja sähkömarkkinalle.

ELFIN jäsenille sähkön kokonaiskustannuksilla on hyvin suuri merkitys. Osa kustannuksista syntyy kilpailujen toimintojen markkinoilla ja osa monopoliliiketoimintojen palveluina. Hallituksen ehdotus sähköjakelun hintojen hillitsemiseksi jakeluverkonhaltijoiden kustannustasoa alentavilla ja kustannustason nousua loiventavilla toimenpiteillä on hyvä ja oikeansuuntainen alku.

19§ Verkon kehittämisvelvollisuus

ELFI pitää erinomaisena muutosehdotuksena sitä, että asiakkaiden loppujen lopuksi maksamassa sähköverkossa myös lainsäädännössä kiinnitetään aiheellisesti jatkossa huomioita kustannustehokkuuteen. Siirtoverkon omistajissa on tapahtunut muutoksia, ja uusilla omistajilla ei välttämättä ole muuta kosketusta Suomen talouselämään ja yhteiskuntaan kuin osakeomistus yhtiössään. Vaarana on monopoliliiketoiminnassa taloudellisen optimoinnin ylikorostuminen yhteiskunnan kokonaisedun, -tehokkuuden ja verotuksen kustannuksella.

Hallitus on myös oikeassa ehdottaessaan energiavirastolle toimivaltaa ja tarpeellisia lisäresursseja kustannustehokkuuden valvonnan suhteen. Energiavirastolla on tähän asiaan liittyvä osaaminen ja jo ennalta asiaan läheisesti liittyvät vastuut.

26 a § Sähkönsiirron ja sähköjakelun maksujen korottaminen

Hallituksen ehdotus sähkösiirron ja sähköjakelun maksujen vuosikorotuksen rajoittaminen 12,5%:iin on oikeansuuntainen toimenpide. On hyvä ymmärtää, että korotusten taustalla ovat usein tehdyt investoinnit ja niistä saatavat tuotot, korotukset ovat vain seurausta näistä. Tehokkaimmat hinnan korotuksiin liittyvät toimenpiteet ovat niitä, jotka kohdistuvat suoraan syihin, eli investointien kustannustehokkuuteen, pääoman tuotto prosenttiin tai tuoton kohdistaminen todellisiin eikä laskennallisiin investointeihin. Jarmo Partasen aikeisemmin tehdyn selvityksen mukaan maakaapeli-investointien todelliset kustannukset ovat yli 20% pienempiä kuin energiaviraston laskennalliset investoinnit. Nykymallin mukaan asiakkaat maksavat tyhjästä korkoa, aiheuttomasti.

Sähkösiirrossa Suomessa on kolme verkkotasoa: kanta-, alue- ja jakeluverkko. Nykyisessä lainsäädännössä ja erityisesti hinnoitteluun, sen kohtuullisuuteen ja korotuksiin, liittyvissä asioissa lain kohdentuminen alueverkkoon on epäselvä ja riittämätön. ELFIN monet jäsenyritykset ovat liittyneinä alueverkkoihin. Ne ovat tärkeitä alustoja Suomen palveluille, kaupalle ja pk-teollisuudelle. Alueverkot ovat oma kokonaisuus, jolle tulisi laskea erikseen vastaavat taloudelliset tunnusluvut kuin kanta- ja jakeluverkoille ja niihin tulisi suoraan pystyä läpinäkyvästi ja syrjimättömästi kohdistaa nykyinen regulaatio.

52§ Jakeluverkon kehittämissuunnitelma

Hallituksen esitys jakeluverkon kehittämissuunnitelmaa koskevan säännösten muuttamiseksi siten, että suunnitelman avulla voitaisiin jatkossa valvoa, että verkonhaltija suunnittelisi, rakentaisi ja ylläpitäisi sähköverkkooan siten, että sähköverkkopalvelujen tarjonta verkon käyttäjille olisi kustannustehokasta, on tärkeä. ELFIN näkökulmasta se pureutuu erääseen oleellisimmista verkkoliiketoimintaan liittyvistä ongelmista maksajien, eli asiakkaiden kannalta.

Kannattamme myös kehittämissuunnitelman sisällön kehittämiseen liittyviä muiden resurssien käyttämistä vaihtoehtoina jakeluverkon siirtokapasiteetin laajentamiselle. Kallein investointi ei voi olla ainut vaihtoehto, vaan maakaapeloinnin ohella tulee huomioida myös muut toimitusvarmuuden parantamisen vaihtoehdot.

Energiavirasto on ELFIN mielestä oikea viranomainen valvomaan sähköverkkojen kustannustehokkuuden toteutumista. Virastolle tulee taata riittävä toimivaltaa määrätä jakeluverkonhaltijaa muuttamaan jakeluverkon kehittämissuunnitelmaansa, mikäli toimenpiteet eivät ole kustannustehokkaita vaihtoehtoihin toimenpiteisiin verrattuna.

Energiaviraston resursseja tulee vahvistaa, jotta valvonta olisi mahdollista suorittaa ja valvonnasta pystytään riittävän avoimesti viestiä markkinoille ja asiakkaille. Kyseinen viestintä lisää asiakkaiden luottamusta jakeluverkkoliiketoimintaan, joka nyt on maineeltaan heikohkoa.

Sähkömarkkinalain 76§ säännöksen mukaan olevan rajoituksen tulisi olla mahdollisimman vähäinen. Kyse on suojatusta liiketoiminnasta, jota tehdään täysin asiakkaiden varoilla. Toiminnan ja suunnitelmien läpinäkyvyys suojaa asiakkaiden oikeuksia. Asiakkaiden kuuleminen tulisi saada todelliseksi toiminnaksi ja sillä pitäisi olla vaikutusta verkkoyhtiöiden kehittämissuunnitelmiin.

Lakiehdotuksessa myös veloitetaan jakeluverkonhaltijan toimittamaan ensimmäinen uuden lain mukainen kehittämissuunnitelma Energiavirastolle 30 päivään kesäkuuta 2021 mennessä. Tämä on erinomainen päätösehdotus, sillä yrityksillä on jo ennestään kehittämissuunnitelmat valmiina, ja vastuulliset yritykset ovat varmasti verranneet eri vaihtoehtojen kustannustehokkuutta. Kyse ei ole verkkoyhtiöille uudesta tai lisää kustannuksia tuovasta uudistuksesta vaan osasta normaalia verkonrakennuksen suunnittelutoimintaa.

100§ Vakiokorvaus sähköjakelun tai sähkötoimituksenkeskeytymisen vuoksi

ELFI kannattaa Professori Partasen raportin mukaista uutta vakiokorvauskäytäntöä.

109§ Jakeluverkon toimintavarmuutta koskeva siirtymäsäännös

ELFI kannattaa ehdotettua uutta siirtymäsäännöstä.

Professori Partasen selvityksen perusteella verkkoinvestointien kokonaismäärä jää pidemmällä aikataululla hieman alemmaksi lyhyempään aikatauluun verrattuna. Tämä tuo säästöjä asiakkaille.

Partasen tekemissä esimerkkilaskelmissa, jotka liittyvät jo vuoteen 2036 ulottuvan jatkoajan saaneeseen verkkoyhtiöön, nykykäyttöarvon ja kohtuullisen tuoton ero on 20-25 % vuonna 2028. Vuonna 2036 nykykäyttöarvojen ja kohtuullisen tuoton erot ovat kaventuneet, mutta jäävät kuitenkin alemmalle tasolle kuin lyhyemmällä toteutusaikataululla.

Asiakkaalle tuleva taloudellinen hyöty, eli ero nykykäyttöarvoissa arvioidaan vuonna 2036 olevat 5-7 %. Kyse on Suomen kansantaloudessa useista sadoista miljoonista euroista, eli hyvin merkittävästä summasta.

Laki sähkö- ja maakaasumarkkinan valvonnasta

14§ Energiaviraston päätös valvontajakson päätyttyä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valvontajakson alijäämän laskuttamista asiakkailta kahden seuraavan valvontajakson aikana. Muutoksen perusteluina on käytetty verkkomaksujen tasaisempi korottaminen sekä se, että muuten osa verkonhaltijoista hinnoittelisi siirtomaksunsa varmuuden vuoksi yli energiaviraston määräämän sallitun tuoton.

ELFI pitää ehdotusta yritystaloudellisesti ja yksityisoikeudellisesti hyvin ongelmallisena ja toivoo, että hallituksen lopullisessa esityksessä asiaa tarkasteltaisiin laajemmasta näkökulmasta kuin pelkästään teknistaloudellisena asiana verkkoyhtiön maksimituoton takaajana.

Jo olemassa oleva, nykyiseen säädäntöön perustuva jälkikäteinen laskutusoikeus on hyvin poikkeuksellista Suomen lainsäädännössä. Se synnyttää asiakkaille velan luonteisen veloitteen, jonka suuruudesta he eivät ole tietoisia, sillä se ei tule mitenkään esille asiakkaiden ja verkkoyhtiöiden välisissä asioinneissa.

Kyseinen piilovelka voi kasvaa hyvinkin suureksi. Jos oletamme ensimmäisen valvontajakson sisältävän vuodet 1-4, toisen 5-8 ja kolmannen 9-12, on mahdollista, että vuonna 11 perittävänä olisi 10 vuoden alijäämät. Erityisesti verkkoyhtiöihin liittyvien yrityskauppojen osalta tämä on hyvinkin realistinen todellisuus.

Ajatellaan esimerkinomaisesti tilannetta, jossa kuntaomisteinen verkkoyhtiö haluaa pitää alueen yritystoiminnan elinvoimaisena ja asumiskustannukset kurissa. Heidän strategiansa siirtoliiketoiminnan hinnoitteluun on kyseisen jakelualueen kokonaistaloudellinen hyvinvointi. Siirtoliiketoiminnan ostaa ulkomainen pääomasijoittaja, jolla ei ole strategisia kytköksiä kyseisen alueen elinkeinotoimintaan tai asukkaisiin, eikä poliittista vastuuta. Heille aikaisemmat alijäämät ovat sallittu tuotto, jonka he keräävät kaikilla lain sallimilla keinoilla eri verkkotasoilta.

ELFIN tekemät laskelmat osoittavat, että kyse on merkittävistä summista. Energiaviraston julkaisuiden 2016-2018 perusteella asiakkaille kertyvät 10-vuoden velat olisivat kymmenen suurimman "velkojan" osalta keskimäärin 200 miljoonaa euroa siirtoyhtiötä kohden. ELFI toivoo hallituksen tarkastelevan tätä asiaa myös asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta. Olisiko siirtoyhtiöiden syytä esimerkiksi siirtolaskuissaan ilmaista asiakkaille aktueeli laskennallisen piilovelan määrä.

Yrityskauppojen osalta vastuut veloista, rasitteista ja piilovelasta ovat transaktioon liittyvillä yrityksillä. Niistä sovitaan kaupan yhteydessä. Mahdollisen siirtoliiketoimintaan liittyvän lisämaksun arviointi on hankalaa ja vaikeuttaa merkittävästi lopullista arvonmäärittystä erityisesti runsaasti sähköenergiaa käyttävien yritysten osalta.

Yksityishenkilöiden tekemien kiinteistökauppojen osalta kyse lienee kuluttajansuojasta. Kiinteistökaupan yhteydessä tulee kaikki tiedossa oleva merkityksellinen tieto tuoda ostajan tietoon. Aikaisemmin mainittujen energiaviraston julkaisuiden mukaan 25000kWh vuodessa kuluttavan kiinteistön lisäkustannukset (10-vuoden kertymällä) olisivat kymmenen kalleimman (sentti/ siirretty kWh) osalta keskimäärin 6750€. Näiden siirtoyhtiöiden jakelualueet ovat pääosin haja-asutusalueella ja on luultavaa, että kiinteistöjen arvon hintakehitys on siellä pääosin negatiivinen. Kyseinen summa 6750€ voi muodostaa hyvin merkittävän osan ostettavan kiinteistön kokonaisarvosta tai pahimmillaan tehdä kiinteistön arvosta negatiivisen.

Edellä olevin esimerkein ELFI on koittanut avata kyseessä olevan lakiehdotuksen muodostaman ongelman laajuutta. Mielestämme kyse ei tulisi olla pelkästään siitä, miten siirtoyhtiö saisi riskivapaasti maksimituottonsa, vaan hyvin paljon merkityksellisemmästä asiasta yhteiskunnassa ja Suomen taloudessa.

ELFI ihmettelee muutenkin muutosehdotusta, sillä kyseinen oikeus jakson pidentämiseen on jo olemassa lain 14§ 3. pykälässä. Onko energiavirasto toiminut väärin tai onko nykylaki muuten osoittautunut lainsäätäjän toimesta virheelliseksi?

"Energiavirasto voi painavasta syytä verkonhaltijan hakemuksesta pidentää 1 momentissa tarkoitettua tasoitusjaksoa enintään neljällä vuodella. Pidennys on aina myönnettävä sille osuudelle alijäämästä, jota verkonhaltija ei ole voinut kattaa 1 momentin mukaisesti sähkömarkkinalain 26 a §:ssä tai maakaasumarkkinalain 24 §:ssä säädetyn siirto- ja jakelumaksujen korotusten rajoittamisen vuoksi".

Pidämme hyvin erikoisena ja vastustamme sitä, että 14 §:n säännöstä hallituksen ehdotuksessa sovellettaisiin lakia taannehtivasti koskemaan 2019 päättynyttä valvontajaksoa. Kun kyseinen muutos liittyy sähkömittarin takana oleviin kiinteistöihin ja niiden arvoa alentaviin piilovelkoihin, niin onko kyse tällöin omaisuudensuojaa koskevista säännöksistä.

Yhteenvetona tasausjakson pidentämiseen liittyen lausumme, että ELFIN mielestä tarvetta esitetulle muutokselle ei ole ja se toisi toteutuessaan mukanaan uusia sekä pahentaisi entisiä ongelmia. Positiivista ehdotuksessa on se, että se toivottavasti nostaa esille ongelman piilovelan läpinäkymättömyydestä asiakkaille, tämä asia tulisi pystyä korjaamaan välittömästi.

Laki Energiavirastosta

ELFI kannattaa ehdotettua 1§ tehtävää muutosta sekä Energiaviraston uusia tehtäviä.

Yleistä hallituksen esityksestä

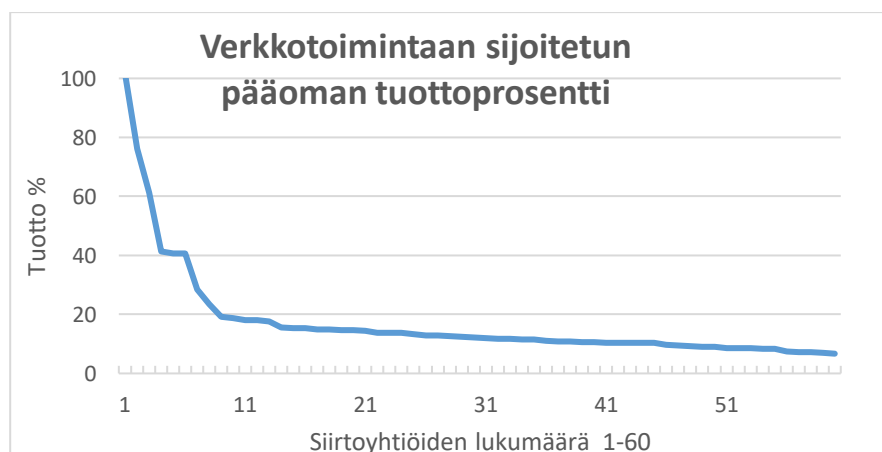
Tässä lakiehdotuksessa esitetyt toimenpiteet ovat ELFIN mielestä vasta puolet kasvavien jakelusiirtokustannusten hallinnasta. Toisin kun hallituksen esityksen sivulla 25 mainitaan, on ELFIN mielestä monopoliliiketoimintojen tuottojen kohtuullistaminen ja kohdistaminen todellisiin investointeihin asia, joka olisi pikaisesti saatava jatkokäsittelyyn ja kohdistettua alalle.

”Sähkönsiirron ja -jakelun hintojen nousun hillitsemiseen voidaan ajatella lainsäädäntöteitse vaikuttavan periaatteessa kahdella vaihtoehtoisella tavalla: joko muuttamalla kohtuullisena pidettävän hinnoittelun määrittelytapaa siten, että siirron ja jakelun sallittu tuotto pienenee tai muuttamalla sähköverkkojen sääntelyä siten, että siirto- ja jakelupalvelun tuottamisen kustannustaso pienenee.” (hallituksen esitys s.25)

Hallituksen esityksessä sallittu tuotto ja kustannustehokkaat investoinnit esitetään vaihtoehtoina, joista nyt on valittu kustannustehokkuus. Tuottoon ei siis tarvitsisi puuttua, vaikka sekin ratkaisisi ongelmaa. Jos hallituksen ehdotuksessa olisi päädytty tuoton pienentämiseen, niin olisiko silloin oltu piittaamatta kustannuksista? Kokonaisuus ei ole looginen ja molempia toimenpiteitä tarvitaan.

Siirtoliiketoiminnan maksimituotosta, joka laissa on nimeltään kohtuullinen tuotto, keskustellaan paljon. Tämän vuosittain määriteltävän WACC-perusteisen tuoton perustana on riskitön korkokanta, jona käytetään Suomen Pankin kymmenen vuoden obligaation korkoa kymmeneltä vuodelta tai yhden vuoden keskiarvoa. Kyseinen tuotto on ollut 6,87% vuosina 2016-2019. Hallituksen esityksessä sen on arvioitu tulevaisuudessa hieman alenevan.

Todellisuus, eli siirtoyhtiöiden tuotto on ollut aivan muuta. Energiaviraston julkaiseman raportin (Sähköverkkoyhtiöiden eriytetty tilinpäätöstiedot ja taloudelliset tunnusluvut 2018 (excel)) mukaan vuonna 2018 kuudenkymmenen parhaiten tuottaneen siirtoyhtiön verkkotoimintaan sijoitetun pääoman tuotto prosentti on esitetty seuraavassa kuvassa.



Yllä oleva kuva kertoo, että vasta 60. siirtoyhtiön verkkotoimintaan sijoitetun pääoman tuotto prosentti (6,94 %) oli lähellä kohtuullista tuottoa, sen kuitenkin ylittäen. Maksajan näkökulmasta voidaan perustellusti kysyä, mikä on tämä kohtuullisen tuoton raja? Miksi siirtoyhtiöiden todellinen tuotto on jotain aivan muuta?

Monopoliliiketoiminta on luontainen kohden institutionaalisille sijoittajille, jotka hakevat vakaata turvallista tuottoa. Tällöin myös pääoman tuottovaatimukset ovat alhaisia. Jos alalle ovat tulossa

pääomarahastot, voidaan liiketoiminnan tuoton olevan monopolitoiminnaksi liian suuri. Tämä on todellisuus Suomessa.

Siirtoyhtiöiden tuottomallia tulisi vakavasti pohtia uudelleen ja ehkäpä luopua monopolitoimialalla markkinaehtoisesta WACC-mallista ja sitoa tuotto esimerkiksi Suomen peruskorkoon, varmistaen kuitenkin se, että kohtuullinen tuottotaso ei voi olla negatiivinen. Tällöin kyseisen siirtoliiketoiminnan tuottoon liittyvä yleinen ymmärrys, hyväksyttävyyys ja läpinäkyvyys paranisivat merkittävästi.

Kunnioitavasti
Suomen Sähkökäyttäjät ry
Pasi Kuokkanen