

kirjaamo@energiavirasto.fi
147/040300/2023

SUOMEN SÄHKÖNKÄYTTÄJIEN LAUSUNTO ASIASTA 147/040300/2023

Suomen Sähkökäyttäjät ry (ELFi) kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksensä luonnoksesta sähkön jakeluverkkotoiminnan valvontamenetelmien suuntaviivoiksi kuudennelle ja seitsemännelle valvontajaksolle.

Edustamme yli 1 GWh vuodessa kuluttavia sähkön netto-ostajia. Jäsenyrityksemme ovat kaupan, teollisuuden ja palvelualojen yrityksiä, joille asiakaslähtöinen, oikeudenmukainen ja kustannustehokas sähköinfra on merkityksellistä yritysten kilpailukyvyllä ja investoinneille Suomeen.

ELFin kommentit asiaan liittyen

Yleiset kommentit

Yleinen luottamus sähkömarkkinoilla toimivien yritysten kohtuullisuuteen on merkittävästi heikentynyt viimeisten vuosien aikana. Huolimatta sähköalan oman vihreän siirtymän mahdollistajana -viestikokonaisuudesta, pidetään asiakkaiden keskuudessa hyvin yleisesti mm. sähkön jakeluyhtiöitä ahneina ylisuuria tuottoja keräävinä yrityksinä.

Asiakkaiden näkemys ei liene katteeton, sillä:

Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman akateemisen työryhmän tehtävänä oli laatia Energiavirastolle lausunto sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmissä käytettävän painotetun keskimääräisen pääomakustannuksen laskennassa käytettävästä pääomarakenteesta sekä lausua halutessaan myös muista laskentamenetelmien osatekijöistä vuonna 2024 alkavaa sähköverkonhaltijoiden valvontajaksoa varten. Työryhmään ovat kuuluneet ylijohtaja professori Mikael Collan, oikeustieteen tohtori Kaisa Huhta, professori Pertti Järventausta ja professori Matti Liski. Lausunto perustuu Energiaviraston valvontamalliin, Energiaviraston julkiseen ja virastolta erikseen pyydettyyn kirjalliseen aineistoon, Suomen ja Euroopan unionin sähköverkkohinnoittelua koskevaan lainsäädäntöön sekä aiheesta julkaistuun tieteelliseen kirjallisuuteen.

Työryhmän tiivistelmässä sanotaan mm. seuraavaa:

Keskeinen lähtökohta lausunnolle ja työryhmän toimeksiannolle on jakeluverkkoyhtiöiden sijoitetun pääoman erittäin korkea tuottotaso, joka nousi voimakkaasti edellisen valvontakauden alkaessa vuonna 2016. Kuten lausunnossa on tuotu esille, monopoliasemassa olevien suomalaisten jakeluverkkoyhtiöiden keskimääräinen tuottotaso on jopa korkeampi kuin eurooppalaisten vapaille, kilpailuille (osin myös globaaleilla) ja

merkittäviä liiketoimintariskejä sisältävillä markkinoilla toimivien yhtiöiden keskimääräiset tuottotasot.

Suomen sähkökäyttäjien kommentit valvontamenetelmistä pohjautuvat sekä sähkökäyttäjien omiin näkemyksiin ja kokemuksiin että edellä mainitun akateemisen työryhmän kehittämissuosituksiin. Yleisesti ottaen olemme pettyneitä Energiavirastoon siinä, miten akateemisen työryhmän rakenteellisia suosituksia on huomioitu valvontamallin kehittämisessä.

ELFi oli mukana uuteen valvontajaksoon liittyvässä sidosryhmätyössä, jonka pohjalta uskoimme ulkopuolisen riippumattoman työryhmän asiantuntevien kommenttien huomioimisen parantavan kuudennen ja seitsemännen valvontajakson valvontamallia merkittävästi enemmän kuin nyt on esitetty.

Nykyinen valvontamalli on irrallaan reaali maailmasta

Palaamme myöhemmissä kommentteissamme yksityiskohtiin, jotka ovat keskeisimmät valvontamallin ja reaali maailman eroihin sekä eroja korjaaviin linjauksiin.

Lausunnon tekemisen aikana vuoden 2022 taloudellisia lukuja ei ollut saatavissa, joten käytämme vuoden 2021 lukuja perustana mielipiteellemme.

Energiaviraston laskema WACC vuodelle 2021 oli 5,35 %. Energiavirasto sivuilta löytyvän ”Sähköverkkoyhtiöiden eriytetyt tilinpäätöstiedot ja taloudelliset tunnusluvut 2021”-taulukon mukaan oman pääoman tuoton mediaani oli 11,7 % ja verkkotoimintaan sijoitetun pääoman tuoton mediaani oli 9,2 %. Vastaavat luvut kantaverkkoyhtiölle olivat 21,7 % ja 9,6 %.

Edellä esitetyt luvut osoittavat sen, että valvontamalli ei toimi oikein eikä Energiaviraston nykyisen tasoinen valvontatyö suojele verkon loppukäyttäjien intressejä riittävän hyvin.

Tosiasiallisesti valvottavien yritysten todellinen tuotto voi olla moninkertainen asetettuun tavoitetasoon nähden. Vuonna 2021 kuudellakymmenelläyhdeksällä (69) valvottavalla yrityksellä kahdeksastakymmenestäkahdeksasta (88) verkkotoimintaan sijoitetun pääoman tuotto ylitti 5,35 %. Nykyisen valvontamallin rakenne vaikuttaa enemmän verkkoyhtiöiden minimituottorajalta kuin sallitun tai kohtuullisen tuoton raja-arvolta.

Kustannusvastaavuus ei toteudu

Uskomme ELFissä erään suurimmista yksittäisistä syistä nykyiseen epäonnistuneeseen valvontamalliin olevan se, että mallin yleinen kustannusvastaavuus ei toteudu riittävän hyvin tai sallittua tuottorajaa pystytään valvottavien toimesta tehokkaasti kiertämään.

Kustannusvastaavuuteen on ansiokkaasti puuttunut myös Työ- ja elinkeinoministeriön akateeminen työryhmä:

Sähkömarkkinadirektiivin sähköverkkoyhtiöiden hinnoittelua koskevat sisältövaatimukset on pantava toimeen kansallisessa lainsäädännössä, mutta sähköverkkopalveluiden hinnoittelun menetelmiä laatiessaan Energiavirasto on veloitettu soveltamaan sähkömarkkina-asetusta suoraan. Esimerkiksi sähkömarkkina-asetuksen 18 artiklan mukaan verkkopalvelumaksujen on oltava kustannuksia vastaavia ja avoimia, niissä on otettava huomioon tarve turvata verkon käyttövarmuus ja joustavuus, niiden on vastattava todellisia kustannuksia, sikäli kuin nämä ovat verrattavissa tehokkaan ja rakenteeltaan vastaavan verkonhaltijan kustannuksiin, ja niitä on sovellettava syrjimättömästi.

Korollisen vieraan pääoman mukana tulevat vieraan pääoman kustannukset ovat

tyypillinen ja olennainen osa jakeluverkkoyhtiöiden kulurakennetta ja luonnollinen läpilaskutuserä kustannusvastaavuusvaatimuksen mukaisesti. Nykyisen valvontamallin mahdollistama noin kaksinkertainen sallittu tuotto korolliselle vieraalle pääomalle verrattuna toteutuneisiin korollisen vieraan pääoman todellisiin kuluihin ei vastaa kustannusvastaavuuden vaatimusta. Korollisen vieraan pääoman kulujen tulisi valvontamallissa olla hyväksyttäviltä ja kohtuullisten kustannustensa (so. kohtuullisen korkotason mukaisina) osalta läpilaskutuseränä. Tämä olisi omiaan poistamaan rahoitusmarkkinoiden osalta kyseisiin korkoihin liittyviä riskejä ja tekisi korollisen vieraan pääoman hankkimisesta jakeluverkkoyhtiöille sekä helpompaa että halvempaa, mikä tekisi verkkopalvelusta halvempaa myös verkon loppukäyttäjille.

Verkkotoimintaan sitoutunut pääoma

ELFin mielestä valvontamallissa verkon arvon tulee pohjautua ensisijaisesti todellisiin verkkoinvestointeihin ja niiden jäljellä oleviin tasearvoihin. Mielestämme läpinäkyvän kustannusvastaavuuden mukaista olisi käyttää lähtökohtaisesti oman pääoman kustannuksen laskennassa yhtiön tilinpäätöksessään ilmoittamaa verkkoliiketoimintaan sitoutunutta todellista oman pääoman määrää.

Verkkotoimintaan sitoutuneeseen pääomaan on löytynyt kannatettavia kehitysehdotuksia myös Työ- ja elinkeinoministeriön akateeminen työryhmältä:

Sähkönjakeluverkon komponenttien yksikköhinnat muodostavat keskeisen elementin nykyisessä valvontamallissa, koska niiden pohjalta määritetään verkon arvo, joka toimii pohjana verkkoyhtiön sallitun tuoton sekä tasapoistojen laskennalle. Nykyisellään uudet yksikköhinnat määrittävät aina uudelleen koko olemassa olevan, myös jo aiemmin investoidun, verkon arvon. Merkittävät muutokset yksikköhinnoissa (ylös- tai alaspäin) voivat aiheuttaa suuriakin muutoksia tuotto- ja poistotasoihin. Mikäli yksikköhintoihin perustuvaa verkon arvoa käytetään jatkossakin laskennan pohjana, olisi pitkäjänteisen ja ennakoitavan liiketoiminnan näkökulmasta perusteltua, että olemassa olevan koko verkon arvo muodostettaisiin vuonna 2021 tehdyn yksikköhintapäivityksen perusteella nykyistä olemassa olevaa verkkoa kuvaavaksi ns. "regulaatiotaseeksi", jolle on laskettavissa ennakoitavasti tulevien vuosien tuotto- ja poistotaso. Uuden rakennettavan verkon arvo muodostettaisiin joko rakennuskustannusindeksin tai yksikköhintapäivityksen (mahdollisesti jopa vuosittain tehtävä) perusteella. Vain uuden verkon arvo lisättäisiin olemassa olevaan regulaatiotaseeseen investointiajanhetken yksikköhintojen määrittämällä arvolla, jolloin koko verkon arvo ei muuttuisi yksikköhintapäivityksen yhteydessä. Tämä tekisi liiketoiminnasta sekä verkkoyhtiöiden että asiakkaiden näkökulmasta ennakoitavampaa ja pitkäjänteisempää. Tässä mallissa säilyisi nykyisessä valvontamallissa oleva investointitehokkuuteen ja tasapoistoihin liittyvä kannustin. Malli ei ole kuitenkaan kustannusvastaavuutensa osalta optimaalinen.

Koska yksikköhinnoilla on keskeinen merkitys valvontamallissa sallitun tuoton ja sallitun liikevaihdon muodostumisessa, yksikköhintojen päivityksen tulisi perustua läpinäkyvään ja verifioitavissa olevaan prosessiin, jonka pohjalta yksikköhinnat heijastavat aidosti kilpaillussa urakointimarkkinassa vallitsevaa hintatasoa. Sinällään nykyinen julkisiin hankintoihin liittyvä hankintalainsäädäntö määrittelee hankintoihin liittyvät prosessit, mutta se ei varmista hankintojen kustannustehokkuutta.

Jos aiemmin esittämämme todellisiin tasearvoihin pohjautuva pääoman määrittely koetaan Energiavirastossa liian suureksi muutokseksi nykyiseen valvontamalliin, ehdotamme akateemisen työryhmän mainitseman "regulaatiotaseen" -käyttöönottoa.

Edellytämme myös Energiavirastolta nykyistä merkittävästi kattavampaa vaikutusarviointia, joka sisältää inflaatiokustannusten riskiarvion sekä selkeää taloudellista vertailua eri vaihtoehtojen välillä, jotta asiakkaille tulisi selkeät käsitykset eri vaihtoehtojen kustannuksista.

Tasuserän kohtelu valvontamallissa

Varsinkin korkean inflaation aikana nykyinen verkon arvon keinotekoinen nousu tulee merkittävästi lisäämään asiakkaiden kustannuksia ilman, että verkkoon tosiasiallisesti investoidut pääomat olisivat kasvaneet. Loppukäyttäjien intressien mukaista ei voi olla lähes vastikkeeton verkon arvonnousu, ei edes Energiaviraston mielestä.

ELFin voimakas näkemys on se, että puhtaasti kirjanpidollisen tasuserän tulisi olla oma kirjanpidollinen erä, jolle valvontamallissa ei lasketa tuottoa.

Akateeminen työryhmä on omassa raportissaan myös käsitellyt asiaa ja esittänyt sen parantamiseksi useita eri vaihtoehtoja.

Tasuserä ja sen lisääminen yhtiöiden omaan pääomaan on puhtaasti kirjanpidollinen toimenpide, jonka tarkoituksena on saada tuotonlaskennassa käytettävän taseen vastaavaa ja vastattavaa puoli täsmäämään.

Tasuserä ei ole "oikeaa rahaa", eikä se kuvasta pääomia, jotka yhtiöt ovat sitoneet toimintaansa. Tasuserän lisäämiselle siihen yhtiöiden omaan pääomaan, jota käytetään tuoton laskennan pohjana ei

löydy perusteita, ja toimenpide on ristiriidassa kustannusvastaavuuden kanssa.

Tasuserän lisääminen tuoton laskennassa käytettävään yhtiöiden omaan pääomaan on voimakkaasti vääristänyt yhtiöiden tuottopohjaa. Taulukosta 4 käy ilmi, että tasuserän lisäämisen vaikutus kohtuullisen tuoton laskentapohjaan oli yli neljä miljardia euroa jokaisena tarkasteluvuonna (2016–2020). Kun tasuserät ovat yhtiöiden oman pääoman kautta mukana sallitun tuoton laskennassa, niiden vaikutus sallitun tuoton määrään on ollut vuosina 2016–2020 seuraava:

Vuosi	2016	2017	2018	2019	2020
Tasuserä 1000€	5380050	5661291	5932443	6218644	4274718
WACC korko (%), EV:n tiedoista	0,074155	0,070475	0,06622	0,061965	0,057265
Miljoonia euroja	398,96	398,98	392,85	385,34	244,79

ELFistä tuntuu hyvin erikoiselta, että edellä mainittuun epäkohtaan ei puututa, vaikka Energiavirasto mainitsee valvontamenetelmissään (s.11) seuraavasti

"Tehokkuus tarkoittaa asiakkaan haluaman palvelun aikaansaamista mahdollisimman alhaisin kustannuksin"

Nämä, nyt huomatu rakenteelliset virheet valvontamallissa, tulisi ehdottomasti pystyä korjaamaan kuudelle ja seitsemännelle valvontajaksoille.

Kohtuullinen tuottoaste

Merkittävä kehitysaskel nykyisen valvontamallin keinotekoisesta maailmasta reaali maailmaan olisi, jos WACC määriteltäisiin pääomarakenteen suhteen yrityskohtaiseksi. Pääomakeinottelun tasapainottamiseksi oman pääoman kasvattamiselle asetettaisi katto, jossa Energiaviraston asettamien tavoitetasojen ylitys ei lisäisi valvottavien yritysten sallittua tuottoa.

Olemme myös hyvin huolissamme mahdollisista konsernin sisäisistä tai yritysten ja omistajien välisistä lainaehdoista. Konkreettinen ehdotuksemme on, että valvontamallissa

lainan korkokustannukset tulisi hyväksyä sallitun tuoton laskennassa maksimissaan WACC:in vieraan pääoman kustannusten mukaisesti.

Positiivisena kehityksenä koemme ehdotetussa valvontamallissa olevat selkeät päivitysajat ja -kriteerit eri parametreille.

Siirtoliiketoiminta on hyvin pääomaintensiivistä. Suuri osa asiakkaiden lopullisista kustannuksista tulee verkkoon investoidun pääoman lyhentämisestä ja siihen kohdistuvasta tuotosta. Mielestämme Energiavirasto ei suojele verkon loppukäyttäjien vaan valvottavien verkkoyhtiöiden intressejä, jos kirjanpidollista tasausraa kohdellaan (omana) pääomana, jolle valvottavat yhtiöt ovat oikeutettuja saamaan tuottoa.

Laatukannustin

Laatukannustimen osalta valvontamenetelmät ovat mielestämme kehittymässä hyvään suuntaan.

Referenssitason kohtuullistaminen ja päivitys sekä PJ-verkon keskeytysten huomioiminen ja SJ-verkon energiapainotusten muutos näkemyksemme mukaan selkeyttävät ja kohtuullistavat kannustimeen asiakkaille liittyviä kustannuksia.

Tehostamiskannustin

Pidämme tärkeänä Energiaviraston linjasta yleisestä 2 % tehostamistavoitteesta.

Mielestämme Energiavirasto on toiminut oikein tehostamiskannusteen osalta pyytäessään ulkopuolista osapuolta (ECKTA Oy) selvittämään asiaa perinpohjaisesti. Selvityksen suosittelema päätösehdotus on hyväksytty sellaisenaan, joka osoittaa tämän selvityksen valvontamenetelmiin tuoman lisäarvon ja objektiivisuuden.

Investointikannustin

Mielestämme investointikannustimeen on tulossa perusteltuja korjauksia, joista eräs tärkeimmistä on tasapoistojen inflaatiokorjauksen poistaminen.

Arvostamme hyvin korkealle sitä, että sidosryhmäneuvottelukunnan näkemys hyödynjaosta on otettu investointikannustimeen. Hyötyleikkuri on näkemyksemme mukaan oikein mitoitettu ja hyvin aiheellinen.

Innovaatiokannustin

Innovaatiokannustimeen kirjattava sallittua kustannusosuutta ollaan puolittamassa aikaisemmasta 1 prosentista puoleen. Ymmärrämme Energiaviraston perustelut painopisteen siirrossa kohti joustoratkaisuiden kehittämistä. Asiakkaiden näkökulmasta tarkasteltuna alan jatkuvaan kehittämiseen tulisi kannustaa. Mielestämme olisi hyviä perusteita asettaa innovaatiokannustimen suuruus tasolle 0,75 %, sillä uskomme innovaatiotarpeiden kasvavan tulevaisuudessa sähköjärjestelmän siirtyessä kokonaisvaltaisesti kohti päästöttömyyttä.

Joustokannustin

Joustokannustin on mielestämme hyvä avaus Energiavirastolta. Suuruusluokasta olemme hieman eri mieltä, sillä ehdotamme joustokannustimen suuruudeksi samaa arvoa innovaatiokannustimeen 0,75 %. Tämä kokonaisuuden muutos uusiin innovaatioihin nousisi 1 prosentista 1,5 prosenttiin kuvaa mielestämme tarvetta verkkojen kehittämiselle osana sähköjärjestelmän muutosta.

Uskomme jatkossa yhä useamman uuden hankkeen täyttävän samanaikaisesti sekä innovaatio- että joustokannustimen kriteerit.

Asiakkaiden rooli

Tässä yhteydessä asiakkailta tarkoitamme siirtoliiketoiminnan palveluista maksajia osapulia. Mielestämme Energiavirasto on ottanut askeleita oikeaan suuntaan asiakkaiden näkökulmien huomioimisessa, mutta valvontamenetelmien valmistelussa ja toteutuksessa tulisi edelleen vahvistaa sähköverkon asiakkaan roolia

On mahdollista, että nyt valmisteilla oleva valvontamalli osoittautuu asiakkaiden kannalta liian kalliiksi. Energiavirasto on ensisijainen asiakkaiden intressien suojelija, ja ehdotamme tähän seuraavaa linjausta: Jos Energiavirasto havaitsee valvottavien yritysten oman pääoman keskimääräisen tuoton normaalien kirjanpitosäännösten mukaan ylittävän asetetun WACC-tuottotason 3%-yksiköllä, niin Energiaviraston tulisi oma-aloitteisesti aloittaa prosessi, jossa korjataan valvontamenetelmiä tuottotason kohtuullistamiseksi.

Kunnioitavasti
Pasi Kuokkanen
Suomen Sähkökäyttäjät ry